

**Los organismos que conforman el “Sistema *ombudsman*”
mexicano. Un mismo objetivo, distintos diseños
institucionales y resultados**

Luis Jiménez Bueno

Dirección de tesis: Dra. Karina Ansolabehere

Índice

| | |
|---|----|
| Siglas y acrónimos | 4 |
| Introducción | 6 |
| Capítulo I | |
| 1. Posición de la comunidad internacional en relación con el respeto y la efectividad de los derechos humanos | 10 |
| 2. Obligación de cumplir los tratados internacionales sobre derechos humanos | 15 |
| 3. Obligaciones internacionales básicas a cargo de los Estados en materia de derechos humanos | 16 |
| 4. El papel de las instituciones nacionales de derechos humanos | 22 |
| 5. Categorías de instituciones nacionales de derechos humanos | 25 |
| 6. <i>Ombudsman</i> criollo o Latinoamericano | 27 |
| 7. Características de las instituciones nacionales de derechos humanos que funcionan bajo el modelo de ombudsman o Defensor del Pueblo | 29 |
| 8. Organismos públicos de derechos humanos en México | 40 |
| Capítulo II | 44 |

Capítulo III

| | |
|--|-----|
| 1. Diseño institucional de la CDHDF y la CDDHEG | 63 |
| 2. Recomendaciones de la CDHDF y la CDDHEG | 86 |
| Conclusiones | 95 |
| Bibliografía | 99 |
| Anexo 1. Características descritas por los <i>Principios de París</i> a las que el diseño institucional de la CDHDF y la CDDHEG se apegan | 108 |
| Anexo 2. Análisis de las Recomendaciones | 110 |

Siglas y acrónimos

ACNUDH: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

CDDHEG: Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero

CDHDF: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

CEJIL: Centro por la Justicia y el Derecho Internacional

CNDH: Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Flacso: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

FMOPDH: Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos

ICHRP: International Council on Human Rights Policy (Consejo Internacional para Estudios de Derechos Humanos)

INDH: Instituciones nacionales de derechos humanos

OACNUDH: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

PIDCP: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

PIDESC: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

REDGRO: Red Guerrerense de Organismos Civiles de Derechos Humanos

TADECO: Taller de Desarrollo Comunitario

UNAM: Universidad Nacional Autónoma de México

UNICEF: United Nations Children's Fund (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia)

Introducción

A pesar de los compromisos asumidos por la comunidad internacional para respetar y hacer respetar los derechos humanos, es una realidad que éstos en el mundo se siguen violando, día a día. México no es la excepción, ello lo demuestran, entre otros instrumentos, información diagnóstica del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH); sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte Interamericana); pronunciamientos de los organismos públicos de derechos humanos; informes elaborados por dichos organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil.¹

Lo anterior, aunado al hecho consistente en que los organismos públicos de derechos humanos realizan una función de garantía no jurisdiccional de tales derechos, me motiva a cuestionarme sobre la actuación de los múltiples organismos de ese tipo que hay en nuestro país y los lineamientos bajo los que operan; lo cual implica echar una mirada a sus estatutos y funcionamiento.

El comienzo del establecimiento de organismos públicos de derechos humanos en el contexto del “Sistema *ombudsman*” mexicano data de 1990,² año en que la Comisión

¹ Entre esos instrumentos están, además de las recomendaciones de las comisiones públicas mexicanas de derechos humanos (consultables, en muchos de los casos, en sus páginas de internet): el *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, cuya coordinación estuvo a cargo de la Oficina del ACNUDH; la sentencia de la Corte Interamericana en el caso *Radilla Pacheco vs Estados Unidos Mexicanos*; el *Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal*, cuyo Comité Coordinador fue integrado por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, los tres órganos de gobierno del Distrito Federal (judicial, ejecutivo y legislativo), instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil; el *Informe especial sobre los derechos humanos de las y los agentes de las corporaciones de policía de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal*, formulado por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; el *Informe 2010* de Social Watch; el *Informe sobre la situación actual que guardan los derechos a la educación, la salud y los derechos laborales en el Distrito Federal 2009-2010: seguimiento a los avances en la implementación del Programa de Derechos Humanos del DF*, elaborado por el Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria, O.P.”, A.C.

² Según su etimología la palabra *ombudsman* se integra por los vocablos: *ombud*, que significa “el que actúa como vocero o representante de otro” y *man*, “hombre” (CDHDF, 2008b: 6).

La Oficina del ACNUDH en México explica que al sistema no jurisdiccional de defensa de los derechos humanos se le puede llamar también “Sistema *ombudsman*”, ya que los organismos que lo conforman se inspiran en gran medida en el *ombudsman* escandinavo. Precisa, además, que el *ombudsman* es una institución estrechamente vinculada a los parlamentos o a los poderes legislativos que tiene, entre sus atribuciones básicas, atender e investigar las quejas que recibe de los particulares; promover los cambios

Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) fue creada mediante decreto presidencial como organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación; la persona titular de esa Comisión debía ser nombrada por el ejecutivo federal. A partir de una reforma constitucional de 1992, la CNDH adquirió el carácter de organismo autónomo; de igual manera, se encomendó a las legislaturas de las entidades federativas establecer organismos protectores de los derechos humanos en el ámbito de su jurisdicción. A la fecha, sólo la CNDH goza de autonomía otorgada por la Constitución federal. Con el transcurso de los años, varios de esos organismos han ido adquiriendo autonomía a nivel legal, aunque no todos la tienen.

Lo cierto es que más allá de que esos organismos gocen o no de autonomía, lo relevante, para el efecto de que estén a la altura de los más altos estándares internacionales correspondientes a instituciones nacionales de derechos humanos (INDH),³ es que cuenten como mínimo con pluralidad en su representación y con independencia del gobierno y de los poderes fácticos, pues sin pluralidad e independencia cualquier INDH está destinada a ser ineficaz en la protección y promoción de los derechos humanos.

El diseño institucional y el funcionamiento de varios de los organismos públicos mexicanos de derechos humanos, incluida la utilización de los instrumentos de que disponen para cumplir sus funciones, como son las recomendaciones, han sido estudiados por actores de la sociedad civil, entre los cuales están Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C., y el Programa Atalaya⁴.

necesarios para evitar su repetición, y mediar entre gobernantes y gobernados; a diferencia del sistema jurisdiccional, el ombudsman centra su atención en aspectos de equidad, razonabilidad y oportunidad de los actos de gobierno; sus recomendaciones e informes, no vinculantes, son una herramienta que, por medio de la opinión pública, puede contribuir a hacer efectivos los derechos humanos.

³ Naciones Unidas define a éstas como órganos establecidos “por un gobierno en virtud de la constitución o por ley, cuyas funciones se definen concretamente en función de la promoción y protección de los derechos humanos” (1995a: 27).

⁴ Este programa surge en la sociedad civil y es financiado por la Fundación John D. and Catherine T. MacArthur. Es definido por Miguel Sarre como un ejercicio de estudio de gestión pública en el marco de una sociedad democrática, a partir de la recopilación de datos y de su análisis, dirigido a la sociedad, a las y los legisladores, a las autoridades y a cualquier persona que tenga interés o deba contar con referentes para evaluar los resultados de la actividad de la CNDH (Programa Atalaya, 2005: 7).

La asociación civil Fundar hace ver que varios de esos organismos presentan factores que afectan su independencia, como es la participación directa o indirecta del ejecutivo en la designación de la persona titular de los mismos (Lachenal *et al.*, 2009: 24).

Por su parte, Miguel Sarre, responsable del Programa Atalaya, precisa que el balance que ese programa ha realizado sobre los resultados de la CNDH no puede ni debe expresarse en un calificativo general de bueno, regular o malo; explica que es necesario ir al detalle de los distintos programas y actividades o, en su caso, omisiones de la CNDH para tener una idea más fidedigna de lo que el *ombudsman* significa y podría significar como garante de los derechos humanos (Programa Atalaya, 2006: 9). Acerca de las recomendaciones, dicho programa observa, entre otras cosas, que varias de ellas presentan falta de motivación y fundamentación y no velan por la reparación integral del daño ocasionado por la violación a los derechos humanos (Programa Atalaya, 2005 y 2006).

Ahora bien, un deficiente diseño institucional tiende a marcar el inicio de la falta de independencia del *ombudsman*, lo cual pone en riesgo la efectividad de sus recomendaciones. Es por esa razón que a través del presente trabajo estudio qué relación existe entre el diseño institucional de organismos públicos mexicanos de derechos humanos y sus recomendaciones. Parto de suponer que el diseño institucional incide en la calidad de las recomendaciones. Decidí estudiar, por medio del método comparativo y con base en un procedimiento cualitativo, a dos de esos organismos que difieren entre sí respecto de los poderes públicos –legislativo y ejecutivo- que intervienen en la designación de su titular y que además presentan diseños contrastantes, como más adelante se expone.

Como parte de la investigación analizo, por un lado, el diseño institucional de ambos organismos a la luz de los *Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos* (en adelante *Principios de París*), aprobados por Naciones Unidas, y por otro lado, la calidad de sus recomendaciones en torno a cuatro atributos: la investigación, la fundamentación jurídica, la motivación y la reparación del daño.

Para ello, primeramente expongo: la posición adoptada por la comunidad internacional en relación con el respeto y la efectividad de los derechos humanos; la obligación de cumplir los tratados internacionales sobre derechos humanos; el desarrollo de las obligaciones internacionales básicas a cargo de los Estados en materia de derechos humanos; el papel de las INDH en la protección y promoción de estos derechos; las categorías de las INDH; la figura que las INDH adoptaron originalmente en Latinoamérica (*ombudsman* criollo); las características de las INDH que funcionan bajo el modelo de *ombudsman* o Defensor del Pueblo, y; las características de los organismos públicos de derechos humanos en México. Posteriormente, analizo y comparo el diseño institucional de los dos organismos materia de mi estudio y sus recomendaciones formuladas en 2009, y finalizo presentando mis conclusiones.

El presente estudio aspira a contribuir al conocimiento del funcionamiento de las comisiones estatales de derechos humanos, lo que cobra relevancia por el importante rol que tienen en la garantía de los mismos.

Por otro lado, aun cuando en la presente investigación analizo la calidad de recomendaciones, no pretendo hacer un análisis del proceso de atención de las quejas descrito en las mismas, por lo que no abordaré la detección de facultades no ejercidas por los organismos ni de acciones de investigación de violaciones a los derechos humanos no practicadas.

Capítulo I

1. Posición de la comunidad internacional en relación con el respeto y la efectividad de los derechos humanos

A finales de la Segunda Guerra Mundial, la comunidad internacional, indignada y horrorizada por las atrocidades del régimen alemán nazi y sus aliados, reflexionó sobre la importancia del respeto a los derechos humanos en todo el orbe y, a través de la *Carta de las Naciones Unidas*,¹ cuyo contenido señala que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todas las personas que componen la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables, estableció el compromiso de los Estados Miembros de la Organización de las Naciones Unidas de tomar medidas, en cooperación con ésta, para promover el respeto universal y efectivo a los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas.²

Pocos años después, en nuestro continente la IX Conferencia Internacional Americana consideró, entre otras cosas: a) que los pueblos americanos han dignificado la persona humana y que sus constituciones nacionales reconocen que las instituciones jurídicas y políticas, rectoras de la vida en sociedad, tienen como fin principal la protección de los derechos “esenciales del hombre” y la creación de circunstancias que le permitan progresar espiritual y materialmente y alcanzar la felicidad; b) que la protección internacional de los derechos “del hombre” debe ser “guía principalísima” del derecho americano en evolución, y; c) que la consagración americana de los derechos esenciales “del hombre” unida a las garantías ofrecidas por el régimen interno de los Estados, establecía el sistema inicial de protección que los Estados americanos consideraron adecuado a las circunstancias sociales y jurídicas prevalecientes a finales de la década de los cincuentas, sin dejar de reconocer

¹ Se firmó el 26 de junio de 1945 en San Francisco, al terminar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional, y entró en vigor el 24 de octubre del mismo año.

² Véase el artículo 56, relacionado con el artículo 55 párrafo c, de la *Carta*. La Asamblea General de Naciones Unidas ha traducido ese compromiso en una obligación, como se muestra en el preámbulo del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, donde se dice que: “Considerando que la *Carta de las Naciones Unidas* impone a los Estados la obligación de promover el respeto universal y efectivo de los derechos y libertades humanos [...]”. (El resaltado es mío)

que los Estados deberán fortalecer cada vez más ese sistema. Con base en esas y otras consideraciones, a mediados de 1948 dicha Conferencia adoptó la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre* (en adelante *Declaración Americana*), la cual establece que “todos los hombres” nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, reconoce un catálogo de derechos humanos –políticos, civiles, económicos, sociales y culturales-, al tiempo que señala deberes de las personas para con la familia, la comunidad y la nación.

De igual forma, tras establecer como esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho y considerar que los pueblos de las Naciones Unidas reafirmaron en la *Carta de las Naciones Unidas* su fe en los derechos humanos, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres, y esos pueblos se declararon resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad y se comprometieron a asegurar el respeto universal y efectivo a los derechos y libertades fundamentales, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó y proclamó la *Declaración Universal de Derechos Humanos* (en adelante *Declaración Universal*) con fecha 10 de diciembre de 1948, dándole el carácter de

ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos [humanos] y libertades [fundamentales], y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos.³

Dieciocho años después de ser proclamada la *Declaración Universal*, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó los dos pactos universales de derechos humanos, es decir, el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)* y el *Pacto Internacional de*

³ Véase el párrafo de proclamación de esa Declaración, inserto en la *Resolución 217 A (III)*, “*Declaración Universal de Derechos Humanos*”, de la Asamblea General de Naciones Unidas.

Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).⁴ El primer pacto mencionado impone a los Estados partes en el mismo la obligación de respetar los derechos reconocidos en él a todas las personas que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción. Por otra parte, ambos instrumentos, en su respectivo artículo 2, obligan a cada uno de los Estados partes a que adopten medidas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter, necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en ellos, así como a garantizar el ejercicio de los derechos que en ellos se enuncian sin discriminación alguna.⁵

Más tarde, el 22 de noviembre de 1969 se adoptó la *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)*,⁶ la cual obliga a los Estados a respetar y garantizar los derechos humanos. Así, el artículo 1.1 establece que

Los Estados partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

De igual manera, en consonancia con la disposición arriba señalada de los pactos internacionales, el *Pacto de San José* al referirse al deber “de adoptar disposiciones de derecho interno” establece que si el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en ella no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes deberán tomar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacerlos efectivos.⁷

⁴ Los dos pactos fueron adoptados mediante la resolución A/RES/2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. El primero de ellos entró en vigor el 23 de marzo de 1976, mientras que el segundo lo hizo casi tres meses antes, esto es, el 3 de enero.

⁵ La *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados* establece en su párrafo 2 inciso g) que, para los efectos de esa Convención, se entiende por "parte" un Estado que ha consentido en obligarse por el tratado y con respecto al cual el tratado está en vigor.

⁶ Se adoptó durante la *Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos* y entró en vigor el 18 de julio de 1978.

⁷ Véase el artículo 2.

Ahora bien, con el propósito, entre otros más, de impulsar la efectividad de los derechos humanos en todo el orbe, entre los días 14 y 25 de junio de 1993 se celebró en Viena la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, misma que aprobó *la Declaración y el Programa de Acción de Viena* tras: a) haber considerado que la promoción y protección de los derechos humanos es una cuestión prioritaria para la comunidad internacional y que se necesita potenciar y promover una observancia más cabal de los mismos; b) reafirmar el compromiso asumido en la *Carta de las Naciones Unidas* de tomar medidas para la realización de los propósitos consignados en el artículo 55, incluidos el respeto universal y la observancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas y todos; c) reconocer que la comunidad internacional debe concebir los medios de eliminar los obstáculos existentes y de resolver los problemas que impiden la plena realización de todos los derechos humanos y hacen que se sigan violando los derechos humanos en todo el mundo, y; d) asumirse imbuida del “espíritu de nuestro tiempo”, que exige que todos los pueblos del mundo y todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas emprendan con renovado impulso la tarea global de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales para garantizar el disfrute pleno y universal de esos derechos. En *la Declaración y el Programa de Acción de Viena*, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos sostiene entre otras cosas que

5. Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí y la comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Igualmente, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, a través de *la Declaración y el Programa de Acción de Viena*, entre otras cosas: a) reafirma el solemne compromiso de todos los Estados de cumplir sus obligaciones de promover el respeto universal, así como la observancia y protección de todos los derechos humanos y de las libertades fundamentales

de todas las personas de conformidad con la *Carta de las Naciones Unidas*, otros instrumentos relativos a los derechos humanos y el derecho internacional; b) sostiene que la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales es responsabilidad primordial de los gobiernos, y que ambas acciones deben ser consideradas como un objetivo prioritario de las Naciones Unidas; c) recomienda se dé prioridad a la adopción de medidas nacionales e internacionales con el fin de promover los derechos humanos, y; d) recomienda “encarecidamente” que se establezca un programa global en el marco de las Naciones Unidas a fin de ayudar a los Estados en la tarea de elaborar y reforzar estructuras nacionales adecuadas que tengan un impacto directo en la observancia general de los derechos humanos y el imperio de la ley; asimismo, recomienda que como parte de ese programa se facilite a los Estados la asistencia necesaria para la ejecución de planes de acción destinados a promover y proteger esos derechos, además, con independencia de lo anterior, que cada Estado considere la posibilidad de elaborar su propio plan de acción en el que se determinen las medidas necesarias para mejorar la promoción y protección de los derechos humanos.⁸

En el contexto del cincuentenario de la *Declaración Universal*, el 9 de diciembre de 1998 la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la *Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos* (en adelante *Declaración sobre el derecho y el deber de promover y proteger los derechos humanos*), en la cual reitera que los Estados tienen la responsabilidad primordial y el deber de proteger, promover y hacer efectivos todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Hace poco más de dos años, la Asamblea General de Naciones Unidas, en su *Declaración sobre el sexagésimo aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos*, además de reafirmar su compromiso con la realización plena de cada uno de los derechos humanos -los cuales, señala, son “universales e indivisibles, están relacionados entre sí, son interdependientes y se refuerzan mutuamente”-, sostiene que todos los Estados Miembros

⁸ Véanse los párrafos 1, 4, 66, 69 y 71 de la *Declaración y el Programa de Acción de Viena*.

tienen el deber de intensificar su esfuerzo para promover y proteger cada uno de tales derechos y para prevenir, detener y reparar todas las vulneraciones de los mismos.⁹

2. Obligación de cumplir los tratados internacionales sobre derechos humanos

Conforme al principio *Pacta sunt servanda* recogido en la *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados* –de la cual México es Estado parte- todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe. Partiendo de ese principio, los Estados, al adherirse a los diversos tratados sobre derechos humanos, adquieren la obligación de respetar y hacer respetar las normas internacionales de tales derechos (Rodríguez, 2004). La propia Convención define al "tratado" como “un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular”. Entre los tratados de derechos humanos de los que México es parte se encuentran, precisamente, el *Pacto de San José*, el *PIDCP* y el *PIDESC*. De acuerdo con la Convención, México está obligado a dar cumplimiento a las disposiciones de estos tratados, y no podría invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento.¹⁰

⁹ Fue aprobada el 10 de diciembre de 2008 mediante la *Resolución 63/116, Sexagésimo aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos*.

¹⁰ Véanse los párrafos 2, 26 y 27 de la *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*.

Esta Convención, que fue aprobada el 23 de mayo de 1969, entró en vigor para México el 27 de enero de 1980, antes de que el *Pacto de San José*, el *PIDCP* y el *PIDESC* fueran vigentes para nuestro país, lo cual ocurrió, respectivamente, los días 24 de marzo de 1981 y 23 de junio de 1981 –en el caso de los dos últimos pactos mencionados- (Consúltese la página <http://www.sre.gob.mx/tratados/>, correspondiente a la Secretaría de Relaciones Exteriores).

En cuanto a la interpretación de los tratados, la Convención establece como regla general que un tratado debe interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin; para los efectos de la interpretación de un tratado, el contexto comprende, además del texto, incluidos su preámbulo y anexos: a) todo acuerdo que se refiera al tratado y haya sido concertado entre todas las partes con motivo de la celebración del tratado, y; b) todo instrumento formulado por una o más partes con motivo de la celebración del tratado y aceptado por las demás como instrumento referente al tratado. Además, junto con el contexto, habrá de tenerse en cuenta: a) todo acuerdo ulterior entre las partes acerca de la interpretación del tratado o de la aplicación de sus

3. Obligaciones internacionales básicas a cargo de los Estados en materia de derechos humanos

La Corte Interamericana estableció que las obligaciones de respetar los derechos humanos y de garantizar su goce y pleno ejercicio constituyen el fundamento genérico de la protección de los derechos humanos.¹¹

En cuanto a la obligación de respeto de los derechos, la misma exige que los Estados partes eviten las medidas que obstaculicen o impidan el disfrute del derecho de que se trate. Principalmente la obligación de respetar significa no violar por acción o por omisión alguno de los derechos reconocidos.

La Corte Interamericana ha resaltado que en los términos del artículo 1 del *Pacto de San José* la obligación de respetar los derechos y las libertades reconocidos en éste implica la aceptación de que el ejercicio de la función pública tiene unos límites que derivan de que los derechos humanos son atributos inherentes a la dignidad humana y, en consecuencia, superiores al poder del Estado (Dulitzky, 2004: 84). Por ello, es ilícita toda forma de ejercicio del poder público que viole los derechos y libertades reconocidos por el *Pacto de San José* (Courtis, 2005: 32; Dulitzky, 2004: 84). En tal sentido, la Corte Interamericana sostiene que “en toda circunstancia en la cual un órgano o funcionario del Estado o de una institución de carácter público lesione indebidamente uno de tales derechos, se está ante un supuesto de inobservancia del deber de respeto”.¹²

disposiciones; b) toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado, y; c) toda forma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes.

De igual forma, la Convención estipula que es nulo todo tratado que, en el momento de su celebración, esté en oposición con una norma imperativa de derecho internacional general (*jus cogens*). Para los efectos de la Convención, una norma de *jus cogens* es una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter. Si surge una nueva norma de *jus cogens*, todo tratado existente que esté en oposición con esa norma se convertirá en nulo y terminará.

¹¹ Caso *Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Sentencia de 29 de julio de 1988.

¹² *Ibid.*

La Corte Interamericana también ha dicho que la violación del deber de respeto cuando un órgano, funcionario del Estado o institución de carácter público lesione indebidamente los derechos reconocidos en el *Pacto de San José*

es independiente de que el órgano o funcionario haya actuado en contravención de disposiciones del derecho interno o desbordado los límites de su propia competencia, puesto que es un principio de Derecho internacional que el Estado responde por los actos de sus agentes realizados al amparo de su carácter oficial y por las omisiones de los mismos aun si actúan fuera de los límites de su competencia o en violación del derecho interno.¹³

Por su parte, el deber de garantía de los derechos humanos recae de manera exclusiva en el Estado; sólo él cuenta con la fuerza legítima para asegurar los mecanismos y las vías mediante los cuales los bienes jurídicos contenidos en los derechos estén a salvo de abusos, o actos arbitrarios realizados por el Estado, por particulares que actúen bajo el manto institucional o por terceros que amparados en la omisión estatal realicen acciones que contravengan los derechos humanos (Gutiérrez, 2008: 37). La obligación de garantía exige que los Estados partes realicen actividades concretas para que las personas puedan disfrutar de sus derechos.¹⁴

De conformidad con lo sostenido por la Corte Interamericana, la obligación de garantizar el goce y pleno ejercicio de los derechos protegidos

[...] implica el deber de los Estados partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar además,

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, *Observación General No. 3. Aplicación del Pacto a nivel nacional.*

el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos.¹⁵

A decir de la Corte Interamericana, el deber de garantía estatal en materia de derechos humanos no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que comporta la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.¹⁶

La Corte Interamericana ha indicado que el artículo 1 del *Pacto de San José* contiene un deber positivo para los Estados, y que, en razón de ello, *garantizar* implica la obligación del Estado de tomar todas las medidas necesarias a fin de remover los obstáculos que puedan existir para que los individuos disfruten de los derechos que ese *Pacto* reconoce.¹⁷

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Interamericana, el deber de garantía comporta cuatro obligaciones: la prevención, la investigación, la sanción y la reparación.

El deber de prevención abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales [...] Es claro, a su vez, que la obligación de prevenir es de medio o comportamiento y no se demuestra su incumplimiento por el mero hecho de que un derecho haya sido violado.¹⁸

Por su parte, con respecto de la obligación de investigar, la Corte Interamericana ha establecido que:

¹⁵ Caso *Velásquez Rodríguez...*, *cit.* párrafo 166.

¹⁶ *Ibid*, párrafo 167.

¹⁷ Excepciones al agotamiento de los recursos internos. Opinión consultiva OC-11/90.

¹⁸ Caso *Velásquez Rodríguez...*, *cit.* párrafo 175.

El Estado está [...] obligado a investigar toda situación en la que se hayan violado los derechos humanos protegidos por la Convención. Si el aparato del Estado actúa de modo que tal violación quede impune y no se restablezca, en cuanto sea posible, a la víctima en la plenitud de sus derechos, puede afirmarse que ha incumplido el deber de garantizar su libre y pleno ejercicio a las personas sujetas a su jurisdicción. Lo mismo es válido cuando se tolere que los particulares o grupos de ellos actúen libre o impunemente en menoscabo de los derechos humanos reconocidos en la Convención.¹⁹

Asimismo, la Corte Interamericana precisa que el deber de investigar es

Una obligación de medio o comportamiento que no es incumplida por el sólo hecho de que la investigación no produzca un resultado satisfactorio. Sin embargo, debe emprenderse con seriedad y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa. Debe tener un sentido y ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares, que depende de la iniciativa procesal de la víctima o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios, sin que la autoridad pública busque efectivamente la verdad. Esta apreciación es válida cualquiera sea el agente al cual pueda eventualmente atribuirse la violación, aun los particulares, pues, si sus hechos no son investigados con seriedad, resultarían, en cierto modo, auxiliados por el poder público, lo que comprometería la responsabilidad internacional del Estado.²⁰

El deber de sanción implica, según la jurisprudencia de la Corte Interamericana, que el Estado tiene la obligación de sancionar a los responsables de violaciones a los derechos humanos.²¹ La obligación de juzgar y sancionar abarca a todos los autores (materiales o intelectuales) de los hechos violatorios.²²

Una de las principales violaciones al deber de garantía es la impunidad, que ha sido definida como “la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los derechos protegidos

¹⁹ *Ibid*, párrafo 176.

²⁰ *Ibid*, párrafo 177.

²¹ *Caso Castillo Páez vs Perú*.

²² *Caso Ignacio Ellacuría, S.J. y otros vs El Salvador*.

por la Convención Americana”.²³ En tal sentido “[...] El Estado tiene la obligación de combatir tal situación por todos los medios legales disponibles ya que la impunidad propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y sus familiares”.²⁴

El último aspecto del deber de garantía es la obligación de reparar las violaciones a los derechos humanos. De conformidad con los principios generales de derecho internacional, ante la violación de las normas internacionales por parte de un Estado, éste es internacionalmente responsable y en consecuencia tiene el deber de reparar el daño causado (Dulitzky, 2004: 87). De esta manera, al producirse un hecho ilícito imputable a un Estado, surge de inmediato el deber de reparación y de hacer cesar las consecuencias de la violación.

La reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacional requiere, como lo ha sostenido la Corte Interamericana en su jurisprudencia constante, la plena restitución (*restitutio in integrum*), siempre que sea posible. La *restitución* implica el restablecimiento de la situación que existía antes del hecho violatorio y en la adopción de las medidas que tiendan a hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas.²⁵ Cuando no es posible la restitución, se debe ordenar que se adopten medidas para que, además de garantizar los derechos conculcados, se reparen las consecuencias que las infracciones produjeron y se efectúe, entre otras cosas, el pago de una indemnización como compensación por los daños ocasionados (Dulitzky, 2004: 87; Gutiérrez, 2008: 27 y Rodríguez, 2004: 73). En términos de los *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones* de Naciones Unidas (en adelante *Principios y directrices de Naciones Unidas sobre recursos y reparaciones*):

²³ *Caso Loayza Tamayo vs Perú.*

²⁴ *Idem.*

²⁵ *Caso del Caracazo vs Venezuela.*

La restitución, siempre que sea posible, ha de devolver a la víctima a la situación anterior a la violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o la violación grave del derecho internacional humanitario. La restitución comprende, según corresponda, el restablecimiento de la libertad, el disfrute de los derechos humanos, la identidad, la vida familiar y la ciudadanía, el regreso a su lugar de residencia, la reintegración en su empleo y la devolución de sus bienes.²⁶

Líneas abajo se señalan las distintas modalidades de reparación que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos ha identificado.

Ahora bien, como Cristian Courtis (2005: 32) señala, la Corte Interamericana ha desarrollado además el alcance de las obligaciones de respeto y de garantía de los derechos humanos en cuanto a la imputabilidad al estado de la conducta de sus agentes o de particulares. En este sentido la Corte ha dicho que tales obligaciones se imponen

independientemente de que los responsables de las violaciones de [los] derechos sean agentes del poder público, particulares, o grupos de ellos, ya que según las reglas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la acción u omisión de cualquier autoridad pública constituye un hecho imputable al estado que compromete su responsabilidad en los términos previstos por la misma Convención [Americana sobre Derechos Humanos]²⁷

Adicionalmente, los tratados de derechos humanos imponen a los Estados la obligación de adoptar las medidas necesarias para garantizar el goce y ejercicio de los derechos protegidos. Esto es, dichos documentos recogen “[...] una regla básica del derecho internacional, según la cual todo Estado Parte en un tratado tiene el deber jurídico de adoptar las medidas necesarias para cumplir con sus obligaciones conforme al tratado, sean dichas medidas legislativas o de otra índole”.²⁸

Este deber general del Estado Parte implica que las medidas de derecho interno han de ser efectivas (principio del efecto útil). Esto significa que el Estado ha de adoptar todas las

²⁶ Véase el numeral 19.

²⁷ *Caso Velásquez Rodríguez...*, cit. párrafo 164.

²⁸ Corte Interamericana, *Exigibilidad del derecho de rectificación o respuesta*. Opinión Consultiva OC-7/86.

medidas para que lo establecido en el *Pacto de San José* sea efectivamente cumplido en su ordenamiento jurídico interno (Dulitzky, 2004: 89).

4. El papel de las instituciones nacionales de derechos humanos

El ACNUDH ha señalado que los gobiernos nacionales desempeñan una función particularmente importante en la realización de los derechos humanos; que la protección y promoción de estos es ante todo una tarea concreta de carácter nacional cuya responsabilidad incumbe a los Estados; y que la mejor manera de defenderlos en el plano nacional es disponer de una legislación adecuada y una magistratura independiente. Sin embargo, reflexiona el ACNUDH, en muchos casos no basta con que exista una ley que protege determinados derechos, porque en ella no se establecen las facultades e instituciones legales necesarias para garantizar su realización efectiva, por lo cual resulta cada vez más evidente que, para lograr un disfrute efectivo de los derechos humanos, es necesario establecer infraestructuras nacionales que sean garantes de ellos.²⁹

De acuerdo con *la Declaración y el Programa de Acción de Viena* debe darse prioridad a la adopción de medidas nacionales e internacionales para promover los derechos humanos y establecer y reforzar las instituciones que desempeñan una función en la promoción y salvaguardia de tales derechos; además, los gobiernos, con la asistencia de instituciones nacionales –así como de organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales–, deben fomentar una mayor comprensión de los derechos humanos.³⁰

Por otra parte, en su resolución 48/134, la Asamblea General de Naciones Unidas se dijo convencida del importante papel que las instituciones pueden desempeñar en el plano nacional en lo que respecta a la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales y a la formación e intensificación de la conciencia pública respecto de esos derechos y libertades, y acogió con agrado el creciente interés existente en todo el mundo por la creación y el fortalecimiento de INDH, que, por un lado, se había

²⁹ Véase el *Folleto informativo No. 19 “Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos”*, del ACNUDH.

manifestado durante la diversas reuniones regionales de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, el Seminario del Commonwealth sobre las INDH y el Seminario Regional para Asia y el Pacífico sobre cuestiones de derechos humanos, celebrados todos esos eventos entre los años 1992 y 1993, y por otro lado, se había demostrado en las decisiones anunciadas recientemente por varios Estados Miembros de establecer dicho tipo de instituciones.

Es así que tras tener en cuenta *la Declaración y el Programa de Acción de Viena*, en que la Conferencia Mundial de Derechos Humanos había confirmado el importante y constructivo papel que desempeñan las INDH, en particular en lo que respecta a su capacidad para asesorar a las autoridades competentes y a su papel en la reparación de las violaciones de los derechos humanos, la divulgación de información sobre esos derechos y la educación en materia de derechos humanos, en fecha 20 de diciembre de 1993 la Asamblea General de Naciones Unidas reafirmó la importancia de establecer instituciones nacionales eficaces de promoción y protección de los derechos humanos, así como de mantener el pluralismo de su representación y su independencia, y alentó a los Estados Miembros a establecer ese tipo de instituciones o a fortalecerlas cuando ya existan, seguido de lo cual aprobó los *Principios de París* y alentó el establecimiento y fortalecimiento de INDH teniendo en cuenta esos *Principios*, los cuales, en síntesis, establecen pautas de competencia y atribuciones, de composición y garantías de independencia y pluralismo, y de modalidades de funcionamiento de las INDH.

El 22 de noviembre de 1995, la Asamblea General de Naciones Unidas, a través de su *Resolución 50/176 "Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos"*, reiteró que es importante establecer instituciones nacionales eficaces, independientes y pluralistas para la promoción y protección de los derechos humanos en consonancia con *la Declaración y el Programa de Acción de Viena* y, entre otras cosas, con los *Principios de París*. En ese sentido, alentó, por un lado, a los Estados Miembros a

³⁰ Véanse los párrafos 66, 67, 82 y 83 de *la Declaración y el Programa de Acción de Viena*.

establecer ese tipo de instituciones o a fortalecerlas si ya existen, y por otro lado, a esas instituciones a impedir y combatir todas las violaciones de los derechos en comento.

La Asamblea General de Naciones Unidas, en su *Declaración sobre el derecho y el deber de promover y proteger los derechos humanos*, mencionada líneas arriba, reconoce “la valiosa labor que llevan a cabo las instituciones –así como los individuos y los grupos- al contribuir a la eliminación efectiva de todas las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales” y, por ello, declara entre otras cosas que: a) El Estado debe garantizar y apoyar la creación y el desarrollo de otras instituciones nacionales independientes destinadas a la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, como, por ejemplo, mediadores, comisiones de derechos humanos o cualquier otro tipo de instituciones nacionales, y; b) Las instituciones pertinentes tienen la importante misión de contribuir a sensibilizar al público sobre las cuestiones relativas a todos los derechos humanos y las libertades fundamentales mediante actividades de enseñanza, capacitación e investigación. En vinculación con lo anterior, declara que toda persona tiene derecho a denunciar las políticas y acciones gubernamentales que violen los citados derechos y libertades, no sólo ante las autoridades judiciales, administrativas o legislativas, sino también ante cualquier otra autoridad competente interna prevista en el sistema jurídico del Estado, como son, precisamente, las INDH.

Visto lo expuesto en los apartados que anteceden del presente estudio, podemos concluir que la creación de las INDH se ubica en el contexto del cumplimiento del deber internacional de garantía de los derechos humanos. Es claro que las INDH surgen de la necesidad de asegurar que los Estados respeten los derechos humanos, de ahí que las Naciones Unidas han pugnado en diversos momentos, no sólo para que las INDH sean establecidas, sino para que además sean fortalecidas las ya existentes. Si bien la creación de INDH no garantiza totalmente los derechos humanos, es una medida dirigida a incidir en que los Estados los hagan efectivos.

Asimismo, podemos decir, en el contexto del continente americano, que la creación de INDH es una medida encaminada a cumplir el deber establecido por la IX Conferencia Internacional Americana –deber mencionado líneas arriba- de fortalecer el sistema de protección de los derechos humanos al interior de los Estados.

5. Categorías de instituciones nacionales de derechos humanos

El concepto de INDH, menciona el ACNUDH en su *Folleto informativo No. 19 “Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos”*, se refiere a organismos cuyas funciones se definen estrictamente con referencia a la protección y promoción de los derechos humanos; son de carácter administrativo, no se trata, pues, de organismos judiciales ni legislativos; por regla general, tienen competencia para proporcionar asesoramiento en materia de derechos humanos en los ámbitos nacional y/o internacional; desempeñan sus funciones mediante dictámenes y recomendaciones, o bien, examinando denuncias que presentan individuos o grupos y pronunciándose al respecto. El ACNUDH comenta que

[e]n algunos países, la Constitución prevé el establecimiento de una institución nacional de derechos humanos. En la mayoría de los casos, esas instituciones se establecen mediante leyes o decretos. Si bien muchas de ellas están adscritas, de una u otra manera, a la rama ejecutiva de los gobiernos, su grado efectivo de independencia dependerá de diversos factores, como su composición y funcionamiento

La mayoría de las INDH existentes, continúa diciendo el ACNUDH, pueden agruparse en dos amplias categorías: "comisiones de derechos humanos" y *ombudsman* o defensores del pueblo. De acuerdo con el ACNUDH, en muchos aspectos, las competencias del *ombudsman* son bastante similares a las de las comisiones de derechos humanos; en ambos casos pueden recibirse e investigarse denuncias individuales; ninguna de esas instituciones está facultada para adoptar decisiones vinculantes. Sin embargo, agrega el ACNUDH, existen algunas diferencias en sus funciones, lo que explica que algunos países hayan establecido, y mantenido simultáneamente, ambos tipos de instituciones; en la mayoría de

los casos, la función esencial del *ombudsman* o defensor del pueblo consiste en garantizar la imparcialidad y legalidad de la administración pública; las comisiones de derechos humanos, en cambio, se ocupan más concretamente de la discriminación y a este respecto suelen examinar acciones tanto de entidades y personas privadas como de gobiernos; por lo general, la actividad del *ombudsman* se concentra en las denuncias individuales, sin embargo, tiende a desarrollar actividades más diversas a fin de proteger y promover los derechos humanos.

Por su parte, la Oficina del ACNUDH y el *Consejo Internacional para Estudios de Derechos Humanos (ICHRP, por sus siglas en inglés)*³¹ señalan que las INDH toman muchas formas y se pueden categorizar de acuerdo con su mandato, su estructura organizacional, o las tradiciones políticas y legales desde las cuales funcionan. Así podemos distinguir entre instituciones integradas por uno o varios miembros; entre instituciones cuya orientación principal es asesorar al gobierno acerca de las políticas de derechos humanos y las que atienden quejas individuales; entre las que abordan todos los derechos humanos, incluyendo los económicos, sociales, culturales y ambientales y las que se limitan a cuestiones específicas, como la discriminación. La Oficina del ACNUDH y el ICHRP hacen notar que podemos ubicar las instituciones dentro de las tradiciones hispana, francófona o del *Commonwealth*; u organizarlas por continente: las instituciones de varios miembros que atienden quejas en la mayor parte de África y Asia, las Defensores del Pueblo de un sólo miembro en América Latina; el *ombudsman* en los países nórdicos europeos; las instituciones asesoras en Europa, etc. En pocas palabras, concluyen la Oficina del ACNUDH y el ICHRP, hay tantas tipologías de INDH como hay trabajos escritos sobre ellas (ICHRP-OACNUDH, 2005).

³¹ International Council on Human Rights Policy. Se estableció en Ginebra en 1998 con el fin de realizar investigaciones aplicadas a temas actuales relacionados con los derechos humanos. Es independiente, internacional en cuanto a sus integrantes, y participativo en cuestión de metodología. Está registrado bajo las leyes suizas como fundación sin fines de lucro (ICHRP-OACNUDH, 2005).

6. *Ombudsman* criollo³² o Latinoamericano

La figura del *ombudsman*, en su modelo original sueco de 1809, aparece como un instrumento del Parlamento para el desarrollo de las funciones de control sobre la administración pública. El contenido de las quejas que conoce ese modelo de *ombudsman* versa sobre mala administración, esto es, actuaciones erróneas, ilegales, injustas, negligentes, irracionales, excesivamente discrecionales o lentas de las oficinas administrativas de los gobiernos.

El parte aguas de la competencia del *ombudsman*, que lanza a la institución hacia el ámbito de la defensa de los derechos humanos, se presenta en España, con la creación del Defensor del Pueblo de España -cuya cuna es el artículo 54 de la Constitución de 1978-, Alto Comisionado de las Cortes Generales designado por éstas para la defensa de los derechos fundamentales comprendidos en la Constitución, a cuyo efecto puede supervisar las actividades de administración dando cuenta a las Cortes Generales. Jorge Madrazo, al referirse al campo de acción del Defensor del Pueblo de España y del *ombudsman* portugués constitucionalizado dos años antes que aquél señala que “sus realidades nacionales, que exhiben un aceptable respeto de los derechos y libertades fundamentales, les han permitido moverse privilegiadamente en el área de la deficiente administración pública y en la problemática de la prestación de los servicios públicos” (Madrazo, 1997: 11).

Al expandirse la figura del *ombudsman* en América Latina, comenta Madrazo, la tutela privilegiada de los derechos humanos es considerada como un tema de su competencia. En apreciación tanto del autor como de Héctor Fix-Zamudio (2005), la figura denominada *ombudsman* criollo o Latinoamericano surgió en Guatemala en 1985, bajo la institución del Procurador de los Derechos Humanos, “con enorme fuerza [...] a fin de restablecer el orden

³² El calificativo de “criollo” respecto de la figura del *ombudsman* se basa en la definición que de criollo hace el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, al expresar que: “Dícese del hijo y, en general, del descendiente de padres europeos nacido en los antiguos territorios españoles de América”. Se habla de una institución que reconoce una paternidad sueca, una maternidad española y que ha nacido en el territorio americano, como se explica a continuación.

legal quebrantado a lo largo de muchos años por los regímenes militares” (Madrazo 1997: 12).

El ejemplo guatemalteco pronto se extendió por la mayoría de los países de América Latina. En 1990 llega a México, con la creación de la entonces denominada Comisión Nacional de Derechos Humanos.³³

Podemos decir que el *ombudsman* criollo tiene como perfil básico el dedicarse fundamentalmente a la promoción y defensa de los derechos humanos pero sin descuidar la atención a las quejas provenientes de una deficiente administración pública, es decir, “tiene que ocuparse de lo que se ocupan todos los *Ombudsman* del mundo pero, privilegiando la lucha por el respeto de los derechos del hombre” (Madrazo 1997: 13).

El *ombudsman* criollo se parece a su modelo clásico y a sus otros referentes mundiales, pero no es igual a ellos. Al respecto, Madrazo explica que

Aquí [en América Latina], la simiente ha germinado en tierras muy difíciles de labrar y cultivables en periodos largos; ha surgido entre las piedras y espigas de la pobreza, la injusticia, la insalubridad y el analfabetismo. Entre democracias dificultosamente reconquistadas y sin pleno desarrollo. Ha de trabajar la institución en la defensa de los derechos humanos en un ambiente donde su cultura de aceptación, promoción y respeto no es general; y donde la arbitrariedad y la impunidad golpean su de por sí frágil presencia. El *Ombudsman* criollo ha crecido y se ha fortalecido a base de golpes y de conflictos; de acusaciones públicas que lo señalan como institución defensora de la delincuencia y promotora de la inseguridad pública, tal y como antes se le caracterizaba de brazo del comunismo y aliado de la subversión. (Madrazo, 1997: 14)

Ahora bien, en México varias comisiones de derechos humanos se han transformado para adaptarse a los contextos social, económico y político, superando el modelo de *ombudsman* criollo. Así, por ejemplo, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) se autodefine como una Defensoría del Pueblo en sentido amplio, que, entre otras cosas,

consulta “a la sociedad civil para garantizar una adecuada y efectiva protección de los derechos de los sectores más vulnerables” (CDHDF, 2008b). Asimismo, bajo este enfoque de Defensoría del Pueblo, la CDHDF selecciona las quejas que llegan a recomendación; por lo regular se trata de quejas que versan sobre casos paradigmáticos en los que la Comisión considera que a través de la recomendación puede puntualizar algunos temas, sobre todo para corregir situaciones estructurales que inciden en la violación de derechos humanos. Es así que hay una política de poco desgaste del ombudsman en materia de recomendaciones y mucha fuerza en ejercicios más políticos.

En este orden de ideas, la CDHDF señala que la creación de la Procuraduría de los Pobres de San Luis Potosí, en 1847, por Ponciano Arriaga; la Procuraduría Federal del Consumidor, en 1975; la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León, en 1978; la Defensoría de los Derechos Universitarios de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), en 1985; la Procuraduría para la Defensa de los Indígenas y la Procuraduría Social de la Montaña y Asuntos Indígenas del Estado de Oaxaca, en 1986; la Procuraduría Social de la Montaña en el Estado de Guerrero, en 1987; la Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes, en 1988; la Defensoría de los Derechos de los Vecinos de la Ciudad de Querétaro, en 1988; y la Procuraduría Social del Distrito Federal, en 1989, entre otras instituciones, constituye la “historia de la Defensoría del Pueblo en México” (CDHDF, 2008b: 7). La propia CDHDF señala que la figura de la Defensoría del Pueblo como un sistema de protección no jurisdiccional de derechos humanos surge con la creación de la CNDH, lo que “representó un paso importante para la institucionalización de la Defensoría del Pueblo en nuestro país” (CDHDF, 2008b: 7).

7. Características de las instituciones nacionales de derechos humanos que funcionan bajo el modelo de *ombudsman* o Defensor del Pueblo

³³ A partir de una reforma constitucional de 1999, actualmente se denomina Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Dado que los organismos públicos de derechos humanos que operan en México a la luz de lo dispuesto por el apartado B del artículo 102 constitucional se apegan más al modelo del *ombudsman* o Defensor del Pueblo que al de las comisiones de derechos humanos -de acuerdo con la categorización planteada por el ACNUDH-, y son la materia de mi estudio, señalo a continuación los rasgos característicos del *ombudsman* o Defensor del Pueblo.

El ACNUDH indica en su *Folleto informativo No. 19 “Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos”* que, por lo general, el *ombudsman* (que puede ser una persona o un grupo de personas) es designado por el Parlamento con arreglo a una disposición constitucional o mediante una ley especial; la función esencial de esta institución consiste en proteger los derechos de las personas que se consideran víctima de actos injustos por parte de la administración pública; por consiguiente, el *ombudsman* o Defensor del Pueblo actuará en muchos casos como un mediador imparcial entre la persona perjudicada y el gobierno.

Si bien la institución del *ombudsman* o Defensor del Pueblo no es exactamente igual en cada país, agrega el ACNUDH, todas aplican procedimientos similares en el desempeño de sus funciones; el *ombudsman* o Defensor del Pueblo recibe denuncias ciudadanas y las investiga siempre que no excedan de su mandato; cuando lleva a cabo una investigación tiene acceso, por lo general, a documentos de todas las autoridades públicas pertinentes; posteriormente, emite una declaración en la que formula recomendaciones sobre la base de esa investigación; la declaración se comunica a la persona que ha presentado la denuncia así como a la oficina o autoridad objeto de ésta; por lo general, si no se adoptan medidas para aplicar la recomendación, el *ombudsman* o Defensor del Pueblo puede presentar un informe sobre el caso al Parlamento; este informe puede adjuntarse a un informe anual presentado al Parlamento, que puede contener información sobre problemas que se han identificado así como propuestas relativas a cambios legislativos y administrativos.

Adicionalmente, el ACNUDH expone que si bien cualquier ciudadana/o que estime que sus derechos han sido violados puede presentar una denuncia al *ombudsman* o Defensor del Pueblo, muchos países han establecido como requisito que primero se agoten todos los

otros recursos legales disponibles; en algunos casos también se han fijado plazos máximos para presentar denuncias y, si bien la competencia del *ombudsman* o Defensor del Pueblo suele abarcar todas las acciones de la administración pública, en algunos casos no está facultado para examinar denuncias que afecten a presidentes, ministros o miembros del poder judicial; el *ombudsman* o Defensor del Pueblo no siempre se limita a actuar cuando se ha presentado una denuncia sino que puede estar facultado para efectuar una investigación por iniciativa propia, en muchos casos este tipo de investigaciones se refieren a cuestiones que según el *ombudsman* o Defensor del Pueblo son objeto de preocupación general o bien afectan a derechos colectivos y, por consiguiente, es improbable que sean objeto de una denuncia individual.

Por otra parte, la *Conferencia sobre el Trabajo y la Cooperación de los Defensores del Pueblo/Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de la Unión Europea, América Latina y el Caribe*,³⁴ como resultado de las discusiones llevadas a cabo por tres de sus grupos de trabajo, fijó su postura sobre los rasgos de las INDH, en los términos señalados a continuación.³⁵ El Grupo de trabajo 1, encargado de debatir sobre las *Características de una institución fiable*, señaló que la eficacia de la institución del *ombudsman* o Defensor del Pueblo depende de distintos factores, tales como su mandato y su funcionamiento práctico (incluyendo los fondos, el equipo, los procedimientos administrativos y los locales) así como su personal y de la personalidad del *ombudsman* o Defensor del Pueblo. El mandato del *ombudsman* o Defensor del Pueblo tiene que estar definido de forma que no pueda ser acusado de estar actuando fuera de sus competencias. Es esencial que el *ombudsman* o Defensor del Pueblo pueda abrirse camino entre los trámites burocráticos de

³⁴ La Conferencia se celebró en Copenhague, los días 24 y 25 de septiembre de 2001, fue patrocinada por la Unión Europea y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Dinamarca y organizada por el Centro Danés de Derechos Humanos en colaboración con el Defensor del Pueblo de Bolivia, El Defensor del Pueblo de Dinamarca, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, la Federación Iberoamericana de Ombudsman y la Asociación Caribeña de Ombudsman. Su propósito era la consolidación de la institución del Defensor del Pueblo y las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos a través de un intercambio de experiencias y buenas prácticas así como mediante la facilitación de una mayor cooperación, tanto en el ámbito regional como en el interregional.

³⁵ En los documentos elaborados por la Conferencia no se señala expresamente diferencia alguna entre Defensor del Pueblo e Institución Nacional de Derechos Humanos; además, en muchas ocasiones se utiliza el término *ombudsman* como equivalente al de Defensor del Pueblo.

las instituciones y hacer que las autoridades respondan a sus consultas. La institución deberá ser totalmente independiente desde el punto de vista legal y funcional para contar con la credibilidad del público. Como cualquier otra institución, el *ombudsman* o Defensor del Pueblo ha de estar debidamente financiado para poder servir al público. Los fondos han de provenir principalmente del presupuesto nacional del país en cuestión, aunque otras fuentes pueden ser útiles para la financiación de mejoras concretas.

En cuanto al emplazamiento físico de la institución, los participantes del grupo de trabajo señalaron que la institución del *ombudsman* o Defensor del Pueblo ha de mantenerse separada de los edificios gubernamentales. Además, los locales tienen que ser accesibles a todos los grupos, incluidas las personas con discapacidad.

El grupo de trabajo consideró sumamente importante que la institución tenga procedimientos rápidos y eficaces así como una buena reputación gerencial. Los procedimientos para la gestión de casos han de funcionar correctamente para asegurar a los reclamantes que su reclamación está siendo tratada con seriedad, discreción y respeto. La institución deberá poder tomar medidas para proteger la identidad de los reclamantes. Una de las tareas más importantes de la institución es facilitar la superación de las normas de la administración pública. Por tanto, es vital que la propia institución esté a la altura de las más altas normas.

El grupo de trabajo agregó que la institución ha desarrollado una función muy importante como un medio de control de la administración, como supervisora de la actividad estatal.³⁶ Busca aportar a prácticas de buen gobierno, transparencia y rendición de cuentas, y en esa medida, a la lucha contra la corrupción.

³⁶ José Manuel Echandi (2005: 305) señala que el quehacer fiscalizador de la función pública, la actividad contralora de los organismos públicos de derechos humanos, no ha sido comprendida por algunos funcionarios públicos que consideran las recomendaciones como una intromisión en el ejercicio de sus potestades administrativas y por ello se han establecido campañas que persiguen el desprestigio de éstas, “así mismo en no pocas ocasiones se recortan los recursos que les corresponden del presupuesto nacional con la finalidad de disminuir su accionar contralor”.

Para lograr una institución eficaz, dijo el grupo de trabajo, es fundamental contar con un personal competente y bien formado. El personal ha de ser reclutado y nombrado únicamente por el *ombudsman* o Defensor del Pueblo, y ha de estar cualificado en asuntos administrativos así como en investigación. El personal debe reflejar la sociedad de la que forma parte, por lo que a través de los procedimientos de reclutamiento, deberá constituir una representación equilibrada en términos de sexo y raza, así como de otros factores sociales.

Con respecto a la personalidad de quien sea titular de la institución, los participantes convinieron en que debe estar comprometido en la lucha contra la injusticia y la desigualdad, así como en los problemas planteados por los reclamantes. No obstante, se hizo hincapié en que no debe tener una motivación política ni tomar parte en concursos de popularidad. Se señaló que la integridad de la persona titular del *ombudsman* o Defensor del Pueblo es condición *sine qua non* para el éxito de la institución. Se describió brevemente la personalidad del *ombudsman* o Defensor del Pueblo con las siguientes palabras: paciente, perseverante, prudente, perspicaz, humilde, persona de principios, independiente, proactivo, aunque sin motivaciones políticas y sin participar en concursos de popularidad.

El Grupo de trabajo 2, encargado de desahogar el tema *La relación entre la institución de Defensor del Pueblo/Instituciones Nacionales de Derechos Humanos y el público, los medios de comunicación y la administración pública*, sostuvo que la actuación de la institución del *ombudsman* o Defensor del Pueblo supervisando a la administración exige un rol proactivo. La institución debe construir su propia identidad frente al conjunto del aparato estatal. Ello exige una actuación de la institución abierta, pública y trascendente, tratando de llegar al fondo de los problemas, más allá del caso individual. Su actuación debe permitir la identificación de las causas y las prácticas recurrentes que generan la vulneración de derechos. Las reflexiones del grupo de trabajo incidieron en destacar cómo para el/la ciudadano/a vulnerable la institución constituye el último canal de participación. Se enfatiza el rol mediador entre sociedad civil y Estado, haciéndose evidente que en realidades en las que existen enormes dificultades de acceso a la justicia, las personas

recurren a la institución para encontrar salidas y ésta debe encontrar la manera de aportar a su solución.

Finalmente, el Grupo de trabajo 3, responsable de abordar el tema *El Defensor del Pueblo/Institución Nacional de Derechos Humanos y el Parlamento*, concluyó que la independencia puede verse afectada en cierta medida por: falta de control presupuestario; falta de procedimientos claros para el nombramiento y destitución de la persona titular de la institución; interferencias con motivaciones políticas, etc., y; el carácter personal y profesional de la persona que dirige la institución del *ombudsman* o Defensor del Pueblo.

En otros ámbitos, incluido el académico, se ha sostenido que las INDH, en particular los organismos públicos mexicanos de derechos humanos, deben contar con entre otros rasgos los siguientes: a) estar facultados para recibir quejas por violaciones de derechos humanos e investigarlas; b) tener competencia para examinar periódicamente la política de derechos humanos de los gobiernos para determinar si existen defectos en la observancia de esos derechos y proponer medios adecuados para subsanarlos; c) ser plurales; d) ser accesibles a la ciudadanía; e) ser independientes; f) contar con autonomía presupuestaria y de gestión; g) contar con recursos económicos suficientes; h) rendir cuentas en forma clara, ser transparentes ante el escrutinio público; etc. (Ackerman 2006a, 2006b, 2007a y 2007b; Álvarez Icaza, 2009b; Bohórquez, 2007; Damián y Tenorio, 2007; Guerra Ford, 2007; Gutiérrez, 2006; Labarca, Sarre y Serrano, 2006; López, 2006; Navarrete, 2006; OACNUDH, 2003; Pulido, 2006; Programa Atalaya, 2005; Rowat, 1973:77; Schedler, 2008; Serrano, 2007; Vega, 2007 y 2008).

También se ha señalado, entre otras cosas, que deben: a) ser garantes de los derechos humanos (Programa Atalaya, 2006: 9); b) “ajustarse a los parámetros de una sociedad democrática, entre ellos el acceso a la información y la participación ciudadana” (Pulido, 2006: 7); c) en vez de “buscar resolver todas las controversias, más bien investigar situaciones y sobre esa base emitir recomendaciones, hacer lo posible para que lo que está mal se rectifique desde la conducta del propio Estado” (Albán 2005: 291); d) favorecer “soluciones amistosas” y cumplir recomendaciones bajo estándares internacionales

(Gutiérrez, 2006: 65); e) tener una actuación determinante en la reparación del daño y la protección de las víctimas de violaciones de derechos humanos (Labarca, Sarre y Serrano 2006: 87); f) desarrollar una función preventiva “del abuso de facultades y de la toma de decisiones arbitrarias por parte de la burocracia, lo que supone una actividad enérgica del *ombudsman*” (Rowat, 1973: 77); g) atender las causas estructurales que dan origen a las violaciones de derechos humanos (Álvarez Icaza, 2009a: 5), y; h) explotar sus facultades legales para dar seguimiento y emitir los informes pertinentes al cumplimiento de las recomendaciones y resoluciones internacionales en materia de derechos humanos (Guerrero y Solórzano, 2008: 64).

Para Gloria Ramírez, la fuerza y eficacia de los organismos públicos de derechos humanos se basan en el grado de legitimidad y en la capacidad de responder a las expectativas de la ciudadanía al vincularse con la sociedad civil (Ramírez, 2007: 7).

Tratándose de la CNDH, el Programa Atalaya, al referirse a la autonomía, indica que no es sólo una garantía para el desarrollo de las actividades de esa Comisión, que la ponga al margen de injerencias extrañas, políticas, institucionales o de intereses ajenos a sus altos propósitos, sino que debe constituir también una obligación: la de erigirse en el órgano más activo y eficiente de la sociedad para la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos. La autonomía de la CNDH, aclara el Programa Atalaya, no sólo debe ser respetada por los demás poderes públicos, sino por el *ombudsman* mismo; si éste llega a comprobar que su autonomía se torna insuficiente o está en peligro por cualquier razón, tiene el deber de denunciarlo, rechazarlo y colocarse por encima de esos embates en contra de su independencia y, por ende, de su naturaleza misma, por ejemplo, si “ha tenido obstáculos para cumplir con su función de visitar los centros federales de readaptación social o las prisiones militares, debe utilizar todos sus recursos materiales y legales para denunciarlo oportunamente o compartir la responsabilidad de quienes obstruyen su labor”. El Programa Atalaya hace notar que la CNDH cuenta con todas las herramientas legales, financieras, humanas y materiales necesarias para mantener, profundizar y ampliar en los hechos su propia autonomía. Debe usarlas, aplicarlas y preservarlas. Sobre todo, “debe resguardarse a sí misma contra toda tentación de *partidizar*

y, por lo mismo, deslegitimar sus actuaciones”. La autonomía y la independencia de los organismos públicos defensores de los derechos humanos, agrega el Programa Atalaya, no residen solamente en las normas jurídicas y presupuestarias que las rigen, sino que la institución del *ombudsman* se basa en principios éticos que están más allá de las normas legales; por lo mismo, todo lo que se refiere al *ombudsman* debe estar impregnado de sentido de la dignidad y la confianza en la trascendencia de su misión.³⁷ El Programa Atalaya observa que la CNDH debe ser un organismo de indiscutida solvencia intelectual y profesional cuyas actividades cumplan cabal y ampliamente con los objetivos para los que fue creada; si no es así, dice el Programa, todo el aparato jurídico que garantiza su independencia y su autonomía será inútil. Para conservar su autonomía, la CNDH debe ejercer de manera constante y óptima todas las atribuciones de que está investida; las atribuciones no ejercidas, las autolimitaciones que se impone, “pueden ser también una demostración de una renuncia a dicha independencia, de que el *ombudsman* acepta que determinadas autoridades no pueden ser tocadas por sus recomendaciones o por sus críticas” (Programa Atalaya, 2005: 51). No hay duda de que los señalamientos del Programa Atalaya respecto de la CNDH son aplicables a los demás organismos públicos mexicanos de derechos humanos.

Igualmente, se ha señalado que los criterios para la elección de los titulares de las INDH pueden ayudar a garantizar la independencia de éstos frente a los Poderes del Estado. Algunos elementos que pueden ser útiles para garantizar esta independencia son: “contar con criterios claros en las bases de su convocatoria, promover procesos de selección transparentes y abiertos al escrutinio público y la participación de las organizaciones de la sociedad civil de derechos humanos a lo largo del mismo” (Lachenal *et al*, 2009: 36). En este sentido Fundar ha señalado algunos elementos que podrían ayudar a fortalecer los procesos de selección de titulares de los organismos públicos mexicanos de derechos

³⁷ De acuerdo con el *Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México* (p.32), elaborado por la Oficina del ACNUDH en México, la falta de autonomía e independencia de varios organismos públicos de derechos humanos, aunado a otras situaciones (las dificultades en el diálogo con las organizaciones de la sociedad civil, la reducida pro actividad en materia de protección a las y los defensores de derechos humanos y la polarización que existe entre algunos organismos y las y los defensores), ha

humanos. Por un lado, *requisitos sustantivos*: a) conocimiento y experiencia en la promoción y defensa de los derechos humanos; b) no haber sido objeto de recomendaciones por presuntas violaciones a los derechos humanos, y; c) cercanía con la sociedad y el contexto en el que se desempeñarán. Por otro lado, *requisitos institucionales*: a) independencia y separación real y efectiva de las sedes del poder público y privado, político y económico, y; b) participación ciudadana: efectiva ciudadanización de la elección (Lachenal *et al*, 2009: 36-37).

A mayor abundamiento respecto de la necesaria independencia que debe gozar el *ombudsman* frente al poder político, Carlos Constenla dice que:

El *ombudsman* no es un magistrado de justicia –a quien le debe estar interdicto todo compromiso político–, es un magistrado de persuasión, y entonces le debe estar doblemente impedido tener compromisos partidarios que lo sometan a otra disciplina que la que impone su deber y su conciencia. No aceptar esta limitación es tanto como no aceptar su condición independiente, lo que iría en desmedro de su categoría de magistrado de opinión (Constenla, 2005: 277).

Por otro lado, el *ombudsman* es considerado como una vía de acceso efectivo a la justicia. Siguiendo a Sandra Serrano podemos señalar que el concepto de *acceso a la justicia* puede abordarse principalmente desde dos puntos de vista. El primero, estrictamente normativo, se refiere al acceso de las personas a tribunales independientes e imparciales para la protección de los derechos fundamentales y la resolución de conflictos; se vincula a los órganos jurisdiccionales y a los recursos judiciales. El segundo, incluye a las instituciones y procedimientos judiciales, así como a todos aquellos órganos administrativos y mecanismos alternos que cumplen la misma finalidad de proteger los derechos y resolver conflictos, pero que no cuentan con las características de la jurisdiccionalidad, sino que por medio de métodos como la conciliación o el arbitraje resuelven de manera rápida y sencilla las controversias (Serrano, 2007: 3). Como Jesús María Casal, Carmen Luisa Roche, Jacqueline Richter y Alma Chacón Hanson explican:

provocado que, ante amenazas y otras agresiones, defensoras y defensores de derechos humanos dejen de

Este sentido amplio del acceso a la justicia ha adquirido relevancia para muchos países latinoamericanos donde, en los últimos años, han surgido diversas instituciones que permiten solucionar conflictos de distinta índole sin necesidad de acudir a los órganos jurisdiccionales, tales como las llamadas defensorías del pueblo, comisiones de derechos humanos o procuradurías de derechos humanos (Casal *et al*, 2005: 22-23, citados por Serrano, 2007:3)

Es así que Serrano, con quien coincido, sostiene que la *justicia* deja de ser algo que únicamente puede encontrarse en los órganos jurisdiccionales, sino que se presenta como una respuesta conforme a derecho que puede hallarse también en otras instituciones. “Aquí, el Estado se responsabiliza no sólo por contar con órganos judiciales apropiados y recursos jurisdiccionales eficaces, sino que debe disponer de todos sus medios para garantizar el respeto a los derechos humanos y la obtención de una respuesta legal ante cualquier conflicto” (Serrano, 2007: 4). Sin embargo, las vías no jurisdiccionales no excluyen ni suplen a los órganos judiciales. Son éstos últimos, agrega Serrano, los que por sus características, como el respeto al debido proceso y la exigibilidad del cumplimiento de sus decisiones, deben ser reconocidos como la vía más eficaz para hacer valer los derechos de las personas, ya sea frente a la autoridad o frente a los particulares. En América Latina, principalmente desde la década de los ochenta, nos recuerda Serrano, se adecuó la institución del *ombudsman*, creada como un mecanismo de supervisión de las irregularidades administrativas cometidas por los servidores públicos, para convertirlo en un órgano protector de los derechos humanos que, por sus propios medios e impulso, pudiera realizar investigaciones sobre violaciones a esos derechos, así como solicitar su reparación y la adopción de medidas tendientes a impedir la repetición de dichas violaciones, entre otras facultades; “[a]sí, las comisiones de derechos humanos o defensorías del pueblo se sobreponen sobre los clásicos obstáculos del acceso a la tutela judicial, como la pobreza, el desconocimiento de los derechos o las formalidades de los procedimientos judiciales, entre otros” (Serrano, 2007: 4). Al respecto, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas reconoció en la Observación General 31 la

acudir a ellos como mecanismos de protección.

importancia de las INDH para coadyuvar en el acceso a la justicia frente a violaciones a los derechos contenidos en el *PIDCP*.³⁸ De acuerdo con el Comité, las INDH están en posibilidad de investigar las violaciones a los derechos humanos de manera efectiva, rápida y detallada. Esta posibilidad, aunada a otras características de estas instituciones, permite considerarlas como vías de acceso efectivo a la justicia (Serrano, 2007: 5).

Por último, en cuanto hace a la condición de transparencia que las INDH deben tener y a una de sus características, la rendición de cuentas (*accountability*),³⁹ Omar Tecalco (2006) señala que no es suficiente la creación de un nuevo marco legal que reglamente la obligación de rendir cuentas, ni la buena voluntad de los funcionarios de alto nivel; estos elementos son necesarios pero insuficientes. Las prácticas de transparencia y rendición de cuentas, comenta, se deben plasmar en la cotidianeidad y eficacia de las INDH, así como en el conjunto de valores (la cultura organizacional) que influyen cotidianamente en los comportamientos de los actores organizacionales de todos los niveles. Actualmente, es necesaria la incorporación de contrapartes de la sociedad civil para que participen en la elaboración y evaluación de los informes de las INDH, ya que de esta manera se incorpora su propia perspectiva y se enriquece el trabajo previo de las INDH (Tecalco, 2006: 34). “Un trabajo entre actores involucrados desde distintos ángulos, propicia un trabajo suficientemente sustentado para cumplir con la misión que les es encomendada a las INDH, es decir, rendir cuentas”, sostiene Tecalco (2006). Hoy en día, según Andreas Schedler, el concepto de la rendición de cuentas, que ya forma parte del lenguaje político cotidiano en la comunidad internacional, expresa de manera nítida la preocupación continua por controles

³⁸ Dicha Observación General señala, en la parte que ahora interesa, lo siguiente:

15. En el párrafo 3 del artículo 2 [del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*] se dispone que, además de proteger eficazmente los derechos reconocidos en el Pacto, los Estados Parte habrán de garantizar que todas las personas dispongan de recursos accesibles y efectivos para reivindicar esos derechos. Esos recursos se deben adaptar adecuadamente para tener en cuenta la vulnerabilidad especial de ciertas clases de personas, en particular los niños. El Comité atribuye importancia a que los Estados Parte establezcan en el derecho interno mecanismos judiciales y administrativos adecuados para conocer de las quejas sobre violaciones de los derechos. [...] Se requieren en especial mecanismos administrativos que den cumplimiento a la obligación general de investigar las denuncias de violación de modo rápido, detallado y efectivo por organismos independientes e imparciales. Las instituciones nacionales de derechos humanos que cuenten con las facultades pertinentes pueden coadyuvar a tal fin. [...].

³⁹ Como otros conceptos políticos en inglés, *accountability*, de acuerdo con Andreas Schedler (2008: 11), se trata de un término que no tiene un equivalente preciso en castellano, ni una traducción estable. A veces se

y contrapesos, por la supervisión y la restricción del poder; el autor agrega que lejos de denotar una técnica puntual para domesticar al poder, “la rendición de cuentas abarca de manera genérica tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos de poder: obliga al poder a abrirse a la inspección pública; lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y lo supedita a la amenaza de sanciones” (Schedler, 2008: 13).

8. Organismos públicos de derechos humanos en México

La creación de INDH en el caso mexicano parte de disposiciones legislativas, concretamente de carácter constitucional. La *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (en adelante *Constitución*), en su artículo 102 apartado B, mandata el establecimiento de organismos de protección de los derechos humanos a nivel nacional y local, facultados para conocer de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público que violen estos derechos y formular recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. La competencia de estos organismos está restringida tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales; además, se exceptúan de la competencia de la CNDH los actos u omisiones del Poder Judicial de la Federación.⁴⁰

La CNDH y sus 32 homólogas estatales constituyen lo que se ha denominado el Sistema *ombudsman*. Dichas instituciones realizan una función de garantía no jurisdiccional de los derechos humanos. Al respecto, cabe subrayar que el sólo reconocimiento de un derecho no implica la efectiva realización del mismo (CDHDF, 2008a: 20); la experiencia nos enseña

traduce como control, a veces como fiscalización, otras como responsabilidad. Sin embargo, la traducción más común y la más cercana es la rendición de cuentas.

⁴⁰ La Oficina del ACNUDH, en el *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, señala al respecto que

De conformidad con lo que dispone la ley de la CNDH, así como las correspondientes leyes de los *ombudsman* locales, estos organismos no pueden conocer de asuntos electorales ni laborales. Sobre el primer punto, no hay duda de que esta disposición resulta anacrónica, dado que si bien existe todo un sistema de protección del proceso electoral, no debiera excluirse al *ombudsman* de la posibilidad de intervenir en la defensa estos derechos fundamentales cuando fuese necesario.

En cuanto a las materias laborales, tampoco hay razón para que las comisiones de derechos humanos no puedan intervenir cuando se trata de asuntos no jurisdiccionales. Se ha sostenido por algunos que basta con el juicio de

que no bastan las constituciones y las leyes para que los derechos tengan vigencia (Valladares, 2001: 21).

La Oficina del ACNUDH, al referirse -en el *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México* (2003)- al Sistema *ombudsman*, observa que

Las características de estas comisiones son bastante similares, aunque no idénticas, pues algunos organismos estatales no tienen la autonomía de que goza la CNDH, por lo cual su independencia respecto del poder ejecutivo estatal se ve un tanto limitada por razones presupuestarias y otras, como la facultad para proponer o designar a sus integrantes o consejeros.

En lo relativo a las recomendaciones, informa que no son obligatorias- y no deben serlo porque ello implicaría invadir los ámbitos de competencia de otras autoridades y servidores públicos, incluso las del poder judicial, y podría atentar contra los principios de legalidad y seguridad jurídica al permitir que dos órganos diferentes conocieran del mismo asunto y pudieran resolverlo en forma contradictoria. Agrega que las recomendaciones -al igual que los informes especiales y los generales- deben tener un carácter pedagógico para contribuir a la formación de una cultura contra la impunidad.

En opinión de Héctor Fix-Zamudio, el *ombudsman* en México, aun cuando no constituye un instrumento de carácter jurisdiccional, está vinculado con los tribunales, “a los cuales apoya y auxilia en su labor de protección de los derechos humanos” (Fix-Zamudio, 2005: 325).

Por lo menos en el contexto constitucional mexicano, el *ombudsman* no tiene el propósito de sustituir a las otras instituciones del Estado -sobre todo a las judiciales- ni invadir sus competencias. Al respecto podemos decir, retomando las palabras de Jean Bernard Marie, que:

amparo para asegurar la defensa constitucional en estos casos, pero éste es un argumento que podría aplicarse a todos los asuntos de competencia de las comisiones de derechos humanos, y por lo tanto no es válido.

el *ombudsman* constituye una institución de protección jurídica complementaria, un medio de control no jurisdiccional original y una nueva expresión del “derecho a ser escuchado” ofrecido al ciudadano, sin por ello ocultar o descartar las vías de recursos tradicionales [...] [E]l *ombudsman* o las instituciones análogas aportan un suplemento, no solamente de expresión, sino igualmente de protección para el ciudadano de cara a los actos de una administración en un campo de acción devenido “tentaculario” y a sus mecanismos impenetrables [...] En expansión en numerosos países, y en evolución constante para responder a las necesidades recientes, el *ombudsman* y las instituciones análogas aportan nuevos recursos y una contribución original a la protección nacional de los derechos humanos (Marie: 11)

Así, el Sistema *ombudsman* mexicano ofrece una vía nueva y complementaria de acceso y recursos, a todos los ciudadanos sin privarles de otros recursos clásicos, especialmente jurisdiccionales. El acceso directo, la gratuidad, el reemplazo de procedimientos, las condiciones flexibles de recepción de quejas, y la mayor rapidez en el examen de muchos de los casos “son medidas aumentadas y [...] mejor adaptadas a las situaciones en trámite, que son puestas por el Sistema a disposición del ciudadano” (Marie: 12).

A pesar de que la institución del *ombudsman* no tiene en principio por objetivo “desahorcar” a los tribunales, participa

[en el] ejercicio del “derecho a ser escuchado” por una instancia independiente en la perspectiva que una solución pueda estar aportada en el respeto de la legalidad, sin necesariamente recurrir a procedimientos judiciales corrientemente difíciles de acceso, complejos, onerosos y prolongados, que aparecen como desproporcionados en relación al objeto del litigio (Marie: 12).

En México, el *ombudsman* adicionalmente informa y orienta a las y los ciudadanos sobre las otras eventuales vías ofrecidas, o instancias competentes susceptibles de responder a sus demandas, debido a que “el ‘simple administrado’ está muy seguido desamparado delante la complejidad y el peso de situaciones a las que se encuentra enfrentado” (Marie: 13).

Capítulo II

A través de la presente investigación analizo con perspectiva comparada, como se indica en la introducción, el diseño institucional de dos organismos públicos mexicanos de derechos humanos, en tanto INDH, así como algunas de sus recomendaciones.

Por un lado, comparo a esos organismos al tiempo que analizo si se apegan, en su diseño institucional, a los *Principios de París* mencionados en el capítulo anterior, mismos que decidí tomar como parámetro en el presente trabajo habiendo considerado el manual sobre la creación y el fortalecimiento de instituciones nacionales para la promoción y protección de los derechos humanos, elaborado por el Centro de Derechos Humanos de Naciones Unidas bajo el título “*Instituciones nacionales de derechos humanos*”, documento que tiene por objeto “complementar el programa de cooperación técnica del Centro y, a la vez, dar información y prestar asistencia a quienes participan en el desarrollo de las estructuras necesarias para la promoción y la protección de los derechos humanos” (Naciones Unidas 1995a: 4) y en el que se señala que los *Principios de París* constituyen el acuerdo al que la comunidad internacional ha llegado en cuanto a la estructura y el funcionamiento óptimo de las INDH. Sobre el particular, la Oficina del ACNUDH y el ICHRP señalan en su informe conjunto *Evaluar la eficacia de las instituciones nacionales de derechos humanos* que esos *Principios* representan la principal fuente de estándares normativos para las INDH (ICHRP- OACNUDH 2005: 6).

A manera de antecedente de las pautas para mirar las INDH a través de los *Principios de París*, conviene apuntar que la Oficina del ACNUDH y el ICHRP (2005) propusieron los “puntos de referencia” señalados a continuación que podrían servir para evaluar si las características tendentes a favorecer la eficacia de las INDH son acordes con dichos *Principios*:

- *Carácter de la INDH*, lo cual comprende: que sea independiente;¹ que se encuentre instituida por la Constitución o la ley; que se cuente con procedimientos de nombramiento; que haya criterios para pertenecer a la INDH, mismos que pueden incluir competencias jurídicas, pero deben ayudar a garantizar su independencia o la diversidad entre las y los integrantes de la INDH,² y deben ser claros, preferiblemente por ley, antes de que se hagan los nombramientos; que la composición de las y los integrantes de la INDH refleje la diversidad de la sociedad, por tanto los criterios de nombramiento deberían considerar las características distintivas de la sociedad –su composición étnica, religión, idioma, etc.;³ que cuente con las debidas habilidades profesionales, incluyendo el tener un conocimiento experto en derechos humanos; que tenga estrecha relación con la sociedad civil;⁴ y que sea accesible, especialmente para las personas que están expuestas a violaciones de derechos humanos, o al incumplimiento de sus derechos, como es el caso de mujeres; minorías étnicas, lingüísticas u otras; pueblos indígenas; migrantes; personas con discapacidad, etc.; así como las personas más desfavorecidas económicamente.

¹ La Oficina del ACNUDH y el ICHRП observan que la independencia es el atributo que sostiene de manera más evidente la legitimidad y credibilidad de una INDH y, de ahí, su eficacia. Agregan que la ley que establece una INDH debería fijar sus mecanismos y plazos de nombramiento, su mandato, sus facultades, su financiamiento y las líneas de rendición de cuentas; debería garantizar la independencia y las facultades de la institución, y dificultar que se socave su situación en el futuro; los buenos mecanismos de nombramiento son esenciales para conseguir miembros independientes y diversos.

² La Oficina del ACNUDH y el ICHRП sugieren, por ejemplo, que se debería excluir a funcionarios/as públicos o partidistas, especialmente si dependen económicamente del gobierno en turno.

³ Asimismo, la Oficina del ACNUDH y el ICHRП mencionan que los grupos política y económicamente desfavorecidos debieran estar debidamente representados.

⁴ Los *Principios de París* reconocen que las relaciones con la sociedad civil pueden ayudar a las INDH a proteger su independencia y pluralismo. De acuerdo con la Oficina del ACNUDH y el ICHRП, también pueden mejorar su nivel de eficacia al reforzar su legitimidad pública y garantizar que reflejen las inquietudes y prioridades públicas; dichas relaciones también les permite tener acceso a expertos y a valiosas redes sociales. Existen diferentes maneras de establecer estas relaciones: a) *Integrantes*. Las y los integrantes de una INDH compuesta por varias personas pueden ser representantes de organizaciones de la sociedad civil, o bien, propuestos por éstas; b) *Consejo*. Para garantizar la diversidad formal, se puede establecer un consejo consultivo, que puede ser nominado por organizaciones de la sociedad civil o que las represente ampliamente; c) *Consultas*. Sea cual fuere su estructura, las INDH deberían consultar regularmente con la ciudadanía, con los organismos comunitarios, y con organizaciones especializadas en derechos humanos, y; d) *Socios/as activos/as*. Se puede involucrar a organizaciones de la sociedad civil en la implementación de algunos programas y actividades.

- *Mandato*. La INDH debe comentar leyes vigentes y proyectos de ley; vigilar situaciones de derechos humanos a nivel nacional; vigilar y formular opiniones sobre el cumplimiento de las normas internacionales y la cooperación con órganos regionales e internacionales; educar e informar en el campo de los derechos humanos; recibir quejas o peticiones de individuos o grupos; y vigilar el cumplimiento de su asesoría y recomendaciones por parte del gobierno.
- *Rendición pública de cuentas*, lo cual abarca la rendición de informes anuales sobre todos los aspectos de su trabajo y la formulación de consultas periódicas con la sociedad civil y otros órganos relevantes en todas las etapas de la planificación y ejecución de sus programas.⁵

Louise Arbour, otrora Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, recalcó que estos puntos de referencia definen la condición normativa mínima a la que una INDH debe aspirar para lograr sus objetivos (ICHRP-OACNUDH, 2005: 3).

Analizo y comparo el diseño institucional de los organismos públicos de derechos humanos a partir del marco normativo que los rige y del desarrollo de algunas de sus actividades. Siguiendo los *Principios de París* me enfocaré en los atributos o características siguientes: a) Competencias y atribuciones; b) Composición y garantías de independencia y pluralismo, y; c) Modalidades de funcionamiento. En cuanto a mi medición, si cada uno de esos organismos se ajustara en todo a los *Principios de París*, en su diseño institucional, tendría 14 puntos; el criterio que voy a seguir en general para establecer si se apegan a dichos principios es, por un lado, la mención explícita de los atributos comprendidos en los rubros *competencias y atribuciones* y *composición y garantías de independencia y pluralismo* dentro del marco normativo que rige a los organismos públicos objeto de mi investigación, y por otro lado, la realización de actividades en 2009 por parte de esos

⁵ Los planes estratégicos, mencionan la Oficina del ACNUDH y el ICHR, deberían someterse a discusión con todas las partes involucradas, y deberían ponerse a la disposición del público para que los objetivos y estrategias de la INDH se den a conocer no sólo a las organizaciones que cooperan con ella sino también al personal de la misma institución.

organismos respecto del rubro *modalidades de funcionamiento*. Asignaré la puntuación considerando la descripción de atributos que aparece en el cuadro siguiente:

| | |
|--|--|
| Competencias y atribuciones | Competencia para promover y proteger los derechos humanos. |
| | Mandato lo más amplio posible y claramente enunciado en un texto constitucional o legislativo, que establezca su composición y su ámbito de competencia. |
| | Atribución de presentar al gobierno, al legislativo y a cualquier otro órgano pertinente, recomendaciones, propuestas e informes sobre las cuestiones relativas a la protección y promoción de los derechos humanos. |
| | Atribución de asegurar la aplicación de los instrumentos internacionales de derechos humanos, así como de promover y asegurar que la legislación (en sentido amplio) y las prácticas administrativas locales se armonicen con los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que México es parte y que su aplicación sea efectiva. |
| | Atribución de cooperar con las Naciones Unidas y los demás organismos del sistema de las Naciones Unidas, las instituciones regionales y las instituciones de otros países que sean competentes en las esferas de la promoción y protección de los derechos humanos. |
| | Atribución de colaborar en la elaboración de programas relativos a la enseñanza y la investigación en la esfera de los derechos humanos y participar en su aplicación en el ámbito escolar, universitario y profesional, así como de dar a conocer los derechos humanos y la lucha contra todas las formas de discriminación, en particular la discriminación racial, sensibilizando a la opinión pública, en particular mediante la información y la enseñanza. |
| Composición y garantías de independencia y pluralismo | Composición del organismo público de derechos humanos y nombramiento de sus miembros, ajustados a un procedimiento que ofrezca todas las garantías necesarias para asegurar la representación pluralista de las fuerzas sociales interesadas en la promoción y protección de los derechos humanos. |
| | Disposición de infraestructura apropiada para el buen desempeño de las funciones del organismo público de derechos humanos y de créditos suficientes destinados principalmente a la dotación de personal y locales propios, a fin de lograr la autonomía respecto del Estado y no estar sujeto a controles financieros que podrían limitar su independencia. |
| | Nombramiento de los miembros del organismo público de derechos humanos mediante acto oficial en el que se señale un plazo determinado de duración del mandato. |
| Modalidades de funcionamiento | Vínculo con la opinión pública, directamente o por intermedio de cualquier órgano de comunicación, especialmente para dar a conocer opiniones y recomendaciones. |
| | Reuniones, de manera regular y cada vez que sea necesario, en presencia de las y los miembros debidamente convocados. |
| | Grupos de trabajo integrados por las y los miembros, así como secciones regionales para facilitar el desempeño de las funciones del organismo público de derechos humanos. |
| | Coordinación con órganos de carácter jurisdiccional o de otra índole encargados de la promoción y protección de los derechos humanos (en particular, <i>ombudsman</i> , mediadores u otras instituciones similares). |
| | Relaciones con organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la promoción y protección de los derechos humanos, de diversas especializaciones. |

Ahora bien, en lo particular, dado que en los *Principios de París* no se precisa qué debe entenderse por “mandato lo más amplio posible” –aspecto contenido en el rubro *competencias y atribuciones*- estableceré que el mandato de los organismos públicos de derechos humanos objeto de mi estudio es lo más amplio posible siempre y cuando se

ajuste al estándar planteado por la Oficina del OACNUDH y el ICHR en su informe conjunto *Evaluar la eficacia de las instituciones nacionales de derechos humanos* (2005), esto es, cubra la totalidad de los aspectos que aparecen en el cuadro que se presenta a continuación:

| | |
|---|---|
| Comentar leyes vigentes y proyectos de ley | Facultad para examinar la legislación por iniciativa propia. |
| Vigilar situaciones de derechos humanos | Facultad para requerir la comparecencia de testigos/as y la presentación de pruebas. |
| | Facultad para visitar todo centro de privación de libertad. |
| | Mandato para vigilar los DESC y los derechos civiles y políticos. |
| | Autoridad para vigilar el cumplimiento de los derechos humanos por parte de organismos privados y públicos. |
| | Vigilar el desempeño de autoridades relevantes. ⁶ |
| Vigilar y formular opiniones sobre el cumplimiento de las normas internacionales y la cooperación con órganos regionales e internacionales | Facultad para iniciar indagaciones y publicar sus resultados. |
| | No deberá rendir informes a órganos internacionales en nombre del gobierno. |
| | Producción de informes paralelos sobre el cumplimiento de las obligaciones que establecen los tratados. |
| Educar e informar en el campo de los derechos humanos | Divulgar información acerca de los mecanismos internacionales. |
| | Realizar campañas de sensibilización y educación para el público y los/as funcionarios/as públicos/as. |
| | Realizar cursos de capacitación para funcionarios/as públicos/as. |
| | Campañas de sensibilización para los grupos más desfavorecidos (mujeres; niñas y niños; minorías étnicas, religiosas o lingüísticas; entre otros). |
| Recibir quejas o peticiones de individuos o grupos | Capacitación en derechos humanos. |
| | Capacidad para recibir quejas en contra de órganos públicos. |
| | Capacidad para recibir quejas relacionadas con órganos privados que realizan funciones públicas. |
| | Capacidad para recibir quejas de personas que no han sido directamente afectadas. |
| | Facultad para actuar por iniciativa propia en relación con cuestiones individuales o colectivas. |
| | Responder sin demora a las quejas. |
| | La investigación de violaciones graves no debería prescribir. |
| | Emplear personal con habilidades profesionales de investigación. |
| | Facultad para obligar a testigos/as a declarar, para requerir la presentación de pruebas y para realizar investigaciones en el lugar de los hechos. |
| | Facultad para proteger a testigos/as. |
| | Facultad para exigir a las autoridades a responder a sus recomendaciones. |
| Facultad para recomendar la reparación de daños para las víctimas de violaciones de derechos humanos. | |

⁶ El informe plantea que no se debería excluir a ninguna entidad pública de la función de vigilancia de las instituciones nacionales. De manera particular, los cuerpos encargados de hacer cumplir la ley, como la policía, el ejército, los servicios de inteligencia y otros servicios de seguridad, deberían estar sujetos al control de la institución.

| | |
|--|--|
| | Autoridad para llevar las recomendaciones a los tribunales para que las hagan valer. |
| | Remisión de quejas que quedan fuera de su mandato, a otras autoridades. |
| Vigilar el cumplimiento de su asesoría y recomendaciones por parte del gobierno | (Sin texto) |

Es necesario precisar que mi estudio no comprende el análisis ni valoración de las situaciones siguientes a que los *Principios de París* hacen mención:

a) La atribución de las INDH para alentar la ratificación de instrumentos internacionales de derechos humanos o la adhesión a los mismos y para contribuir a la elaboración de los informes que el Estado tenga que presentar a los órganos y comités de las Naciones Unidas, así como a las instituciones regionales, en cumplimiento de sus obligaciones contraídas en virtud de tratados –situaciones comprendidas en el atributo *competencias y atribuciones*-.

No abordo esa atribución porque corresponde a instituciones de nivel nacional, más no local, como es el caso de los organismos públicos materia de mi estudio.

b) El ejercicio de la facultad de las INDH para, por una parte, examinar libremente todas las cuestiones comprendidas en el ámbito de su competencia, que les sean sometidas por el gobierno o que decidan conocer en virtud de sus atribuciones, y por otra parte, recibir todos los testimonios y obtener todas las informaciones y documentos necesarios para el examen de las situaciones comprendidas en el ámbito de su competencia –aspectos comprendidos en el atributo *modalidades de funcionamiento*-.

Me abstengo de abordar el ejercicio de esa facultad en razón de que carezco de insumos suficientes.

c) Lo comprendido en el rubro de *principios complementarios relativos al estatuto de las comisiones dotadas de competencia cuasi jurisdiccional*, pues lo planteado ahí por los *Principios de París* se enfoca hacia las INDH que pueden recibir y examinar denuncias y demandas relativas a situaciones particulares, lo que no ocurre en los casos

objeto de mi estudio, pues los organismos públicos de derechos humanos establecidos conforme a lo dispuesto por el artículo 102 constitucional sólo conocen de quejas y denuncias en contra de autoridades y servidores públicos.

Por otro lado, evalué y comparo la calidad de las recomendaciones de los organismos públicos de derechos humanos, para lo cual tomo en cuenta, a manera de antecedente, el análisis de la gestión de la CNDH efectuado a lo largo de varios años por el Programa Atalaya.

Para comenzar, podemos decir, siguiendo a Antonio López Ugalde,⁷ que las recomendaciones del *ombudsman* son una herramienta privilegiada para la promoción del cambio en los diversos sistemas -de seguridad pública, de procuración de justicia, etc.-. El autor lo explica así:

Las recomendaciones no sólo tienen la función de ventilar ante la opinión pública lo que de suyo debe ser público: las violaciones a los derechos humanos, sino también la de impulsar transformaciones en el seno de las instituciones, a la luz de casos concretos, a efecto de que dichas violaciones no se repitan en el futuro (López, 2006: 84).

La emisión de recomendaciones se traduce, además, en la reducción de la impunidad de las y los servidores públicos involucrados “cerrando con ello los márgenes de abuso, ilegalidad y negligencia” (López, 2006: 84). Cabe agregar que la naturaleza no obligatoria de las recomendaciones del *ombudsman* no es un impedimento para cumplir con el objetivo de garantizar los derechos humanos, “por el contrario, gracias a esta característica el *ombudsman* tiene la posibilidad de extender su protección más allá de lo que podrían hacerlo las autoridades jurisdiccionales” (Serrano, 2007: 6).

Ahora bien, las recomendaciones son el principal mecanismo con que cuenta el *ombudsman* para incidir en la reparación por violación a los derechos humanos. El Programa Atalaya, en su *Análisis de Gestión de la CNDH en 2005*, plantea que: a) Toda recomendación expedida por el *ombudsman* significa que éste se ha formado la convicción de que se

violaron los derechos humanos en el caso de que se trata; b) Toda violación a derechos humanos implica un daño directo para la víctima, y en algunos casos, indirecto para otras personas; y c) La víctima tiene derecho a que se le reparen los daños de tipo diverso que ha sufrido como consecuencia de la violación a sus derechos humanos. De ahí que el *ombudsman* no debe aplicar criterios estrechos, formales o restrictivos, pues en tal caso tendría todas las exigencias de un órgano jurisdiccional sin su fuerza vinculante; perdería así su razón de ser como “un órgano que reclama la oportunidad, el ejercicio de la razón y la equidad de los actos de gobierno” (Programa Atalaya, 2006: 72).

El Programa Atalaya hace ver, en relación con los requisitos que las recomendaciones deben cubrir, entre otras cosas, lo siguiente: a) Es necesario que se basen en una **investigación** amplia y propia, por tanto las conclusiones no deben sustentarse sólo en la información que la autoridad le proporciona al *ombudsman* (2005:21); b) En materia de **fundamentación jurídica**, la recomendación debe hacer referencia a la legislación nacional y a instrumentos internacionales tanto convencionales como no convencionales aplicables en la materia, así como a los principios o las razones de equidad y ética que se desprenden de éstos. No basta citar las normas jurídicas, es necesario señalar el contenido de las mismas (2005: 21, 2006: 69); c) En materia de **motivación**, los hechos a que la recomendación se refiere deben aparecer debidamente probados. Se debe realizar un análisis y valoración de las pruebas, para entonces establecer la relación que existe entre los hechos violatorios probados y el contenido de la norma (2005: 21). Si la recomendación se limita a enumerar las pruebas, esto representa una deficiencia en la motivación del acto de autoridad que las recomendaciones significan, sobretodo porque no quedan fehacientemente acreditadas las violaciones a derechos humanos (2005: 18). En los casos en que una sola recomendación se haya dirigido a dos o más autoridades, deben señalarse con exactitud las violaciones a derechos humanos cometidas por cada una de ellas, pues en caso contrario lo más probable es que ninguna se considere responsable de las mismas y no cumplan la recomendación, y; d) La determinación del daño y su **reparación** deben hacerse de acuerdo con el derecho de los derechos humanos y no restringirse a las formas y montos

⁷ Integrante del equipo de trabajo del Programa Atalaya.

que establezca la legislación penal o administrativa. Se debe velar porque se apliquen diferentes formas de reparación que no consistan en una mera indemnización económica, y que se proceda a la reparación del daño de manera integral (2006: 69).⁸ La reparación del daño debe tener la perspectiva de las víctimas;⁹ con respecto de esto último, el Programa Atalaya señala que.

Una adecuada reparación del daño requiere que se realice un correcto estudio de las consecuencias de la violación a derechos humanos, desde la perspectiva de la víctima y no solamente atendiendo a la responsabilidad de los agentes del estado.

Al poner el enfoque en las víctimas será necesario comprenderlas integralmente, en su estado físico, mental, emocional, económico y en su entorno. Cada una de esas esferas puede verse afectada por un acto violatorio a los derechos humanos y aunque aparentemente la violación se dirija sólo a uno de esos aspectos (por ejemplo, lesiones físicas), los daños sufridos trascienden a los distintos ámbitos de la personalidad de un ser humano.

[...]

Los organismos públicos de derechos humanos deben contar con los medios que le permitan a) identificar integralmente todos los daños para establecer su reparación adecuada; b) brindar a las víctimas facilidades para acceder a la justicia y a la información pertinente sobre la violación de que fueron objeto. c) proteger su intimidad contra injerencias ilegítimas y protegerlas de actos de intimidación y represalia, así como a sus familiares y testigos.

⁸ El Programa Atalaya precisa que la competencia del *ombudsman* comprende la de solicitar o recomendar la reparación del daño causado por una violación a derechos humanos, independientemente de la responsabilidad civil o penal a que pueda dar lugar. Agrega que “[a]nte una violación a los derechos humanos, el Ombudsman no tiene el poder coactivo que caracteriza al sistema jurisdiccional, pero en cambio dispone de una mayor variedad de medidas restitutorias o compensatorias, reivindicatorias e incluso preventivas (2006: 69).

⁹ La otrora Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas –la cual fue sustituida por el Consejo de Derechos Humanos, a partir de 2006-, había adoptado el siguiente concepto de “víctima”:

[...] se entenderá por víctima a toda persona que haya sufrido daños individual o colectivamente, incluidas lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdidas económicas o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que constituyan una violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o una violación grave del derecho internacional humanitario. Cuando corresponda, y en conformidad con el derecho interno, el término “víctima” también comprenderá a la familia inmediata o las personas a cargo de la víctima directa y a las personas que hayan sufrido daños al intervenir para prestar asistencia a víctimas en peligro o para impedir la victimización.

El enfoque desde el punto de vista de las víctimas permite también la identificación de violaciones a los derechos humanos de las víctimas indirectas, por ejemplo, cuando las autoridades realizan una detención legal o arbitraria y dejan al desamparo a terceros, o cuando las autoridades penitenciarias no permiten que los familiares de los internos los visiten.

Esta visión logra que se aplique una perspectiva de género. Por ejemplo, en algunas recomendaciones de la CNDH, cuando fallece el producto de la concepción, la indemnización se otorga a favor de la madre, cuando también el padre es víctima [...]

Por otra parte, para valorar si las recomendaciones plantean la reparación del daño de manera integral me basaré en las tres categorías de reparación propuestas por Claudio Nash en su obra titulada *Las reparaciones ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (1998-2007)*. Al respecto, cabe señalar en primer lugar que la jurisprudencia internacional ha identificado distintas modalidades de la reparación, al sostener que:

Los modos específicos de reparar varían según la lesión producida: podrá consistir en la *restitutio in integrum* de los derechos afectados,¹⁰ en un tratamiento médico para recuperar la salud física de la persona lesionada, en la obligación del Estado de anular ciertas medidas administrativas, en la devolución de la honra o la dignidad que fueron ilegítimamente quitadas, en el pago de una indemnización, etc. [...] La reparación puede tener también el carácter de medidas tendientes a evitar la repetición de los hechos lesivos. (Corte Interamericana, *Caso Garrido y Baigorria*, Reparaciones, Sentencia de 27 de agosto de 1998, citada por Dulitzky, 2004: 88)

Con ese referente, Claudio Nash (2009), apoyándose en sentencias de la Corte Interamericana y en los *Principios y directrices de Naciones Unidas sobre recursos y reparaciones*, ha clasificado las modalidades de reparación por la violación a los derechos humanos en tres categorías: a) el cese de la violación;¹¹ b) reparaciones materiales, por concepto de daño emergente, lucro cesante o pérdida de ingresos, daño inmaterial y

¹⁰ El término *restitutio in integrum* connota la plena restitución.

afectación al proyecto de vida, y; c) otras formas de reparación, consistentes en medidas de satisfacción y garantías de no repetición.

Respecto del *cese de la violación* cabe decir que una primera obligación del Estado al momento de reparar es adoptar las medidas necesarias para cesar con la violación y cumplir con la obligación convencional. Sobre el particular, la Corte Interamericana ha ordenado en sus sentencias: demarcación de territorios en casos acerca del derecho a la propiedad indígena, suministros de bienes y servicios básicos frente a situaciones graves que amenacen el derecho a la vida, prestaciones de salud en casos en que se ponga en riesgo el derecho a la vida, entrega de información pública solicitada o la fundamentación de la negativa a entregar dicha información, entre otras (Nash, 2009).

En cuanto a las *reparaciones materiales*, el daño material ha sido entendido por la Corte Interamericana como “la pérdida o detrimento de los ingresos de la víctima y, en su caso, de sus familiares, y los gastos efectuados como consecuencia de los hechos en el caso sub judice” y, en este sentido, la indemnización compensatoria debe estar destinada a “compensar las consecuencias patrimoniales de las violaciones declaradas.¹² Al respecto se ha establecido que la indemnización debe ser comprensiva del daño material -daño emergente y lucro cesante o pérdida de ingresos- y del inmaterial o daño moral (Nash, 2009).

El *daño emergente* es equivalente a los gastos directos e inmediatos que ha debido cubrir la víctima o sus representantes con ocasión del ilícito. Básicamente representa todos aquellos gastos que, en forma razonable y demostrable, hayan incurrido las víctimas con el objeto de reparar el ilícito o bien anular sus efectos (Nash, 2009). La Corte Interamericana ha establecido, entre otras medidas como parte de la reparación del daño emergente, las siguientes: a) Compensación por los gastos directos emanados de la violación sufrida;¹³ b)

¹¹ Sin embargo, el propio Claudio Nash apunta que en la jurisprudencia reciente de la Corte Interamericana encontramos algunas sentencias en las que se han dispuesto medidas de cese a la violación consideradas bajo otros criterios clasificatorios: en el apartado sobre “otras medidas” distintas a las materiales.

¹² Caso *López Álvarez vs Honduras*.

¹³ Caso *Comunidad Indígena Yakye Axa vs Paraguay*.

Reparación por los salarios que deja de percibir la víctima en razón de la violación de los derechos;¹⁴ c) En caso de no reincorporación de las labores por despido sin fundamento, se ha determinado el pago de los salarios perdidos hasta la reincorporación o hasta la fecha de muerte, en caso de haber fallecido la víctima;¹⁵ d) Compensar los gastos médicos y de otro tipo en que haya incurrido la víctima o sus familiares en razón de la violación a los derechos;¹⁶ e) Gastos en que hayan incurrido las o los familiares, específicamente, en la búsqueda de la víctima, en sus visitas, entierro, entre otros;¹⁷ f) Reparación por las pérdidas patrimoniales de las o los familiares por motivos imputables al Estado, vinculados directamente con la violación de los derechos de la víctima, y;¹⁸ g) Gastos médicos futuros que puedan involucrar un tratamiento vinculado con la violación a los derechos.¹⁹

La indemnización por *lucro cesante o pérdida de ingresos* tiene relación con las pérdidas patrimoniales ocasionadas por una merma de ingresos, con ocasión de una violación de derechos humanos. La Corte Interamericana en algunos casos ha seguido un criterio estricto para determinar el daño material indirecto, esto es, determinó que el lucro cesante debía calcularse en base a la siguiente fórmula: “de acuerdo con los ingresos que habría de recibir la víctima hasta su posible fallecimiento natural”, fallecimiento que debe ser considerado atendiendo a las expectativas de vida en el país del cual era natural la víctima (Nash, 2009). De igual modo, la Corte se ha preocupado de varias situaciones particulares y así, por ejemplo, ha fijado el dinero que la persona dejó de percibir en razón del ilícito como víctima directa, ha determinado la indemnización sobre la base de la acreditación que se haga en el proceso, ha determinado las consecuencias económicas y laborales de la separación ilegal de funciones, se ha fijado en las consecuencias económicas para los negocios de la víctima (Nash, 2009).

En relación con el *daño inmaterial*, la Corte Interamericana ha señalado que “éste es resarcible según el Derecho internacional y, en particular, en los casos de violaciones de

¹⁴ Caso *Loayza Tamayo vs Perú*.

¹⁵ Caso *Acevedo Jaramillo y otros vs Perú*.

¹⁶ Casos *Villagrán Morales y otros vs Guatemala y Cantoral Benavides vs Perú*.

¹⁷ Casos *Castillo Páez vs Perú, Villagrán Morales y otros vs Guatemala y Cantoral Benavides vs Perú*.

¹⁸ Casos *Cantoral Benavides vs Perú y Bámaca Velásquez vs Guatemala*.

derechos humanos. Su liquidación debe ajustarse a los principios de la equidad”.²⁰ Desde sus inicios la Corte se ha inclinado, en términos generales, por la doctrina del daño moral como *Pretium doloris*, esto es, establecer un vínculo directo entre el daño moral con el padecimiento y sufrimiento de la víctima (Nash, 2009). Es importante considerar que la jurisprudencia de la Corte ha evolucionado en esta materia, agregando una nueva perspectiva que, si bien no es completamente diferente al criterio antes señalado, lo amplía y permite una mejor resolución de esta temática. En efecto, en fallos recientes se ha formulado un nuevo acercamiento al tema a través del detalle de los elementos que comprendería el daño moral (Nash, 2009); al respecto, la Corte ha señalado: “El daño inmaterial puede comprender tanto los sufrimientos y las aflicciones causados a las víctimas directas y a sus allegados, el menoscabo de valores muy significativos para las personas, así como las alteraciones, de carácter no pecuniario, en las condiciones de existencia de la víctima o su familia”.²¹

De acuerdo con la Corte Interamericana: “el [...] ‘proyecto de vida’ atiende a la realización integral de la persona afectada, considerando su vocación, aptitudes, circunstancias, potencialidades y aspiraciones, que le permiten fijarse razonablemente determinadas expectativas y acceder a ellas”.²²

Por cuanto hace a las *otras formas de reparación*, siguiendo a Claudio Nash podemos afirmar que las reparaciones no materiales cumplen un importante rol en cuanto medio de reparación integral de la víctima; estas medidas poseen un enorme poder de reparación en situaciones de violación de los derechos humanos. El autor precisa que la posición de la víctima de violaciones de derechos fundamentales no tiene sólo una óptica material y dicho aspecto no es el más importante. Muchas veces los aspectos más relevantes guardan

¹⁹ Casos *Cantoral Benavides vs Perú* y *Tibi vs Ecuador*.

²⁰ Caso *Velásquez Rodríguez vs Honduras*.

²¹ Caso *Bámaca Velásquez vs Guatemala*.

²² Caso *Loayza Tamayo vs Perú*. En otro fallo (caso *Tibi vs Ecuador*), el tema del proyecto de vida fue tratado en el ámbito de la reparación por daño moral y vinculado con “las expectativas de desarrollo personal, profesional y familiar, posibles en condiciones normales, [que] fueron interrumpidas de manera abrupta”, según Claudio Nash (2009) comenta.

relación con la verdad, el restablecimiento del honor, la justicia, los cambios internos en el Estado, entre otros (Nash, 2009).

De acuerdo con los *Principios de Naciones Unidas sobre reparaciones*, la *satisfacción* ha de incluir, cuando sea pertinente y procedente, la totalidad o parte de las medidas siguientes:

- a) Medidas eficaces para conseguir que no continúen las violaciones;
- b) La verificación de los hechos y la revelación pública y completa de la verdad, en la medida en que esa revelación no provoque más daños o amenace la seguridad y los intereses de la víctima, de sus familiares, de los testigos o de personas que han intervenido para ayudar a la víctima o impedir que se produzcan nuevas violaciones;
- c) La búsqueda de las personas desaparecidas, de las identidades de los niños secuestrados y de los cadáveres de las personas asesinadas, y la ayuda para recuperarlos, identificarlos y volver a inhumarlos según el deseo explícito o presunto de la víctima o las prácticas culturales de su familia y comunidad;
- d) Una declaración oficial o decisión judicial que restablezca la dignidad, la reputación y los derechos de la víctima y de las personas estrechamente vinculadas a ella;
- e) Una disculpa pública que incluya el reconocimiento de los hechos y la aceptación de responsabilidades;
- f) La aplicación de sanciones judiciales o administrativas a los responsables de las violaciones;
- g) Conmemoraciones y homenajes a las víctimas;
- h) La inclusión de una exposición precisa de las violaciones ocurridas en la enseñanza de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, así como en el material didáctico a todos los niveles.

Por su parte, la Corte Interamericana en materia de *satisfacción* ha desarrollado un amplio y completo catálogo de medidas. Así podemos encontrar las siguientes: ofrecimiento de disculpas públicas a las víctimas; difusión de la petición de perdón a través de internet; memoriales y actos conmemorativos; establecimiento de días nacionales, cambio de nombre de calles, plazas, centros médicos o escuelas para conmemorar a las víctimas; publicación de la sentencia de la Corte Interamericana en un diario de circulación nacional del país donde se cometió la violación; publicación de la sentencia –traducida al idioma oficial correspondiente- en el territorio del país donde vive la víctima; transmisión radial de ciertos párrafos de la sentencia en una radio de fácil acceso a las víctimas involucradas en el caso; publicación de la sentencia y difusión radial y televisada de partes de la sentencia; publicación especial –dentro del territorio nacional- en la cual se señalan las violaciones sufridas por las víctimas y su inocencia en los hechos imputados; traducción de ciertos párrafos a los idiomas de las víctimas (Nash, 2009). Una forma de reparación que merece ser destacada es la orden que ha dado la Corte Interamericana a los Estados de entregar los restos mortales en caso de detenidos-desaparecidos, lo que ha sido calificado por la Corte como un acto de justicia y reparación en sí mismo.²³

En cuanto a las *garantías de no repetición*, los *Principios de Naciones Unidas sobre reparaciones* han señalado los siguientes ejemplos, que también contribuyen a la prevención:

- a) El ejercicio de un control efectivo por las autoridades civiles sobre las fuerzas armadas y de seguridad;
- b) La garantía de que todos los procedimientos civiles y militares se ajustan a las normas internacionales relativas a las garantías procesales, la equidad y la imparcialidad;
- c) El fortalecimiento de la independencia del poder judicial;
- d) La protección de los profesionales del derecho, la salud y la asistencia sanitaria, la información y otros sectores conexos, así como de los defensores de los derechos humanos;

²³ Caso *Trujillo Oroza vs Bolivia*.

- e) La educación, de modo prioritario y permanente, de todos los sectores de la sociedad respecto de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario y la capacitación en esta materia de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, así como de las fuerzas armadas y de seguridad;
- f) La promoción de la observancia de los códigos de conducta y de las normas éticas, en particular las normas internacionales, por los funcionarios públicos, inclusive el personal de las fuerzas de seguridad, los establecimientos penitenciarios, los medios de información, el personal de servicios médicos, psicológicos, sociales y de las fuerzas armadas, además del personal de empresas comerciales;
- g) La promoción de mecanismos destinados a prevenir, vigilar y resolver los conflictos sociales;
- h) La revisión y reforma de las leyes que contribuyan a las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y a las violaciones graves del derecho humanitario o las permitan.

Ahora bien, realizaré el análisis cualitativo, con perspectiva comparada, de recomendaciones de organismos públicos mexicanos de derechos humanos porque ello me permitirá identificar los rasgos de las mismas que denotan las diferencias de calidad que tienen entre sí. He decidido evaluar las recomendaciones a la luz de los criterios del Programa Atalaya arriba señalados, relativos a los atributos consistentes en **investigación, fundamentación jurídica, motivación y reparación**, debido a que me parecen pertinentes en razón de los altos estándares que trazan para la eficiencia del ombudsman. Para medir la calidad de las recomendaciones asignaré un punto por cada uno de los atributos que sean cubiertos por las mismas en los términos planteados por el Programa Atalaya; en caso de que los atributos no sean cubiertos asignaré cero puntos. Así las cosas, si cada una de las recomendaciones cubre la totalidad de los atributos tendrá cuatro puntos. Lo anterior quedará registrado en la base de datos que aparece líneas abajo.

Asimismo, he decidido basarme en la clasificación de reparaciones que Claudio Nash propone por dos razones: la primera, conjuga la posición adoptada en materia de

reparaciones tanto por la Corte Interamericana como por Naciones Unidas; la segunda, resalta la importancia de, antes que todo lo demás, exigir que cese la violación –cuando sea posible- y además establece y distingue con claridad las reparaciones materiales de las inmateriales.

De los 33 organismos públicos de derechos humanos que existen en la República Mexicana escogí sólo a la CDHDF y la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero (CDDHEG) para mi investigación, en virtud de que tienen diseños institucionales contrastantes, como queda de manifiesto en su composición y otros rasgos que analizaré en el capítulo siguiente. Sólo por adelantar un ejemplo, ambas comisiones presentan diferencias entre sí en cuanto a los poderes públicos que intervienen en el nombramiento de sus titulares y de los miembros de sus consejos: mientras que en el caso de la CDHDF, el poder legislativo, sin intervención del ejecutivo, designa a la persona titular del organismo y a sus consejeros/as, tratándose de la CDDHEG el titular del poder ejecutivo nombra a la persona titular del organismo y a las y los miembros del Consejo. Compararé esos dos casos de comisiones contrastantes para saber si el diseño institucional incide en la calidad de las recomendaciones.

Para finalizar este capítulo he de subrayar que mi trabajo se apoya en el método comparativo. Al respecto, siguiendo a Giovanni Sartori, podemos decir que “la comparación es un método de control de nuestras generalizaciones o leyes [propuestas en las ciencias sociales] del tipo *si... entonces...* (Sartori, 1994: 29-30). Según el autor, una ley de ese tipo puede definirse como “una generalización provista de poder explicativo que expresa una regularidad”, y la razón que nos obliga a comparar seriamente es el control (Sartori, 1994: 31-32).

Sartori explica que comparar es confrontar una cosa con otra (Sartori, 1994: 31). Aquí surge la pregunta ¿qué es comparable? Para responderla el autor utiliza el ejemplo de las peras y las manzanas. Se pregunta ¿son comparables o no lo son? Contesta que son comparables respecto de algunas propiedades –aquellas que tienen en común- y no comparables respecto de otras. De este modo peras y manzanas son comparables como

fruta, como comestibles, como entidades que crecen en los árboles; pero no son comparables, por ejemplo, en cuanto a su forma. En principio entonces la pregunta se debe formular así: ¿comparable (bastante similar) respecto a qué propiedades o características, y no comparable (demasiado distinto) respecto a qué otras propiedades o características? Puede concluirse que comparar implica asimilar y diferenciar en los *límites*. Sobre el particular, Sartori sostiene que si dos entidades son iguales en todo, en sus características, es como si fuesen la misma entidad, y todo termina ahí; a la inversa, si dos entidades son diferentes en todo, entonces es inútil compararlas, y del mismo modo todo concluye aquí. La pregunta ¿qué es comparable? Se debe formular siempre así: *comparable ¿en qué aspecto?* (Sartori, 1994: 36)

De esta forma, en el presente trabajo comparo a dos instituciones que tienen una misma naturaleza jurídica –son organismos públicos creados por disposición constitucional-, un mismo propósito –la protección de los derechos humanos-, que emiten recomendaciones y que son comparables en los aspectos siguientes: sus diseños institucionales y la calidad de sus recomendaciones.

Respecto de las dimensiones horizontal (el espacio) y longitudinal –o sea, la extensión del período que se considera (el tiempo)- de la comparación, tenemos que mi investigación se centra en la totalidad de las recomendaciones de la CDHDF y de la CDDHEG en las que se establece violación al derecho al respeto de la integridad personal por tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, que fueron formuladas en el año 2009,²⁴ pero se

²⁴ De acuerdo con Leonardo Morlino, decidir cuántos y cuáles casos se desea incluir en la investigación, significa determinar la dimensión horizontal de la comparación. (Morlino, 1994: 19) El autor agrega que la definición de cuáles y cuántos casos elegir está inevitablemente vinculada a la dimensión longitudinal. La elección del tiempo significa en realidad elegir los casos en un momento dado o bien incluir en el análisis diferentes momentos sucesivos. En la primera hipótesis se realiza *comparación sincrónica* si optamos por considerar diferentes casos en el mismo momento –como ocurre en la presente tesis-; y *comparación diacrónica* cuando decidimos analizar el mismo caso en momentos diferentes y sucesivos con el objetivo de ver la influencia de ciertos fenómenos acaecidos. También se realiza comparación diacrónica cuándo se estudian diferentes casos en momentos diferentes (Morlino, 1994: 21-22)

encuentran al alcance del escrutinio público.²⁵ Se trata de siete recomendaciones de la CDHDF y ocho de la CDDHEG.²⁶

Seleccioné ese derecho por la relevancia que el *PIDCP* y el *Pacto de San José* le han dado al prohibir a los Estados partes su suspensión aun en caso de que se ponga “en peligro la vida de la nación”, de guerra, de “peligro público o de otra emergencia” que amenace la independencia o seguridad del Estado.²⁷ Esa relevancia se encuentra también plasmada en la Ley de la CDHDF,²⁸ la cual establece que no hay plazo para presentar quejas o denuncias ante esa Comisión tratándose de casos sobre presuntas violaciones al derecho al respeto de la integridad personal.²⁹

²⁵ Todas las recomendaciones de la CDHDF formuladas durante el año 2009 están disponibles en internet. No así las de la CDDHEG. Al inicio del segundo trimestre de 2010 las recomendaciones de la CDDHEG emitidas en 2009 no obraban en su página de internet -<http://www.coddehumgro.org.mx>-. Gracias a una gestión telefónica de mi parte, la mayoría de ellas estuvieron disponibles en internet previo a comenzar mi análisis, fue el momento en que aproveché para bajarlas; sin embargo, varias recomendaciones no aparecieron -016, 019, 059 y 100, todas con terminación /2009-, o bien, algunos de los archivos que contienen recomendaciones no abrieron –como es el caso de las registradas con número 09/2009, 11/2009 y 14/2009-. Al momento en que desarrollé y terminé el análisis de recomendaciones de la CDDHEG, esto es, entre la primera quincena de octubre y la primera quincena de noviembre de 2010, la totalidad de las correspondientes a 2009 otra vez no estaban en su página de internet; además, al día 14 de noviembre la página completa de esa Comisión en internet no se podía consultar, aparecía la leyenda “This Account Has Been Suspended”.

²⁶ En el caso de la mayoría de las recomendaciones de la CDDHEG no se menciona expresamente que la víctima fue torturada u objeto de otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, sin embargo se establece la violación al derecho al respeto de la integridad personal y se señala la transgresión de normas de derecho nacional e internacional que prohíben la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

²⁷ Véanse los artículos 4 del *PIDCP* y 27 del *Pacto de San José*.

²⁸ Artículo 28.

²⁹ Llama la atención que en el caso de la CDDHEG, la Ley que la rige condiciona su intervención ante quejas o denuncias relativas a presuntas violaciones a cualquier derecho, incluido el respeto a la integridad personal, al hecho de que se presenten dentro del plazo de un año (véase su artículo 28).

Capítulo III

1. Diseño institucional de la CDHDF y la CDDHEG

En cuanto al atributo *competencias y atribuciones* de las INDH, a que aluden los *Principios de París*, se tiene lo siguiente:

a) Con respecto a que las INDH deben ser competentes en el ámbito de la promoción y protección de los derechos humanos, ocurre, por parte de la CDHDF, que de acuerdo con su Ley tiene por objeto la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos, así como el combatir toda forma de discriminación y exclusión, consecuencia de un acto de autoridad.¹ Por su parte, la CDDHEG tiene por objeto la protección, la defensa, la promoción, el estudio y la divulgación de los derechos humanos; tiene también el deber de vigilar la observancia de “las normas que consagran los derechos humanos”, así como de diseñar e implementar los “instrumentos” para promover, salvaguardar y defender tales derechos en Guerrero.² Por consiguiente, el diseño institucional de ambas comisiones se apega a los *Principios de París* en la característica analizada en este inciso.

b) En lo relativo a que las INDH deben tener el mandato lo más amplio posible y claramente enunciado en un texto constitucional o legislativo, que establezca su composición y su ámbito de competencia, sucede que en el caso de ambas comisiones el mandato se encuentra señalado en el artículo 102 constitucional y en sus propias leyes. Sin embargo, no es lo más amplio posible, pues tratándose de ninguna de las dos su marco normativo comprende lo relativo a *responder sin demora a las quejas* –dentro de una fecha límite–, ni a la *facultad para proteger a testigos/as*;³ ni la *autoridad para*

¹ Artículo 2.

² Artículos 5 y 7 párrafo primero de la Ley que rige a la CDDHEG, y 1 de su Reglamento Interno.

³ El informe *Evaluar la eficacia de las instituciones nacionales de derechos humanos* plantea que éstas deberían contar con la facultad para organizar programas seguros de protección a testigos/as, así como de recomendar la suspensión de funciones de las y los oficiales que se encuentren bajo investigación por violaciones de derechos humanos, para garantizar que ellas y ellos no tengan influencia sobre las personas testigos o quejas.

*vigilar el cumplimiento de los derechos humanos por parte de organismos privados;*⁴ entre otras atribuciones u obligaciones.

En consecuencia, el diseño institucional de ambas comisiones está desapegado de los *Principios de París* en la característica analizada en el presente inciso.

c) Acerca de la atribución que las INDH deben tener para presentar al gobierno, al parlamento (o legislativo) y a “cualquier otro órgano pertinente”, recomendaciones, propuestas e informes sobre las cuestiones relativas a la protección y promoción de los derechos humanos, sucede, por el lado de la CDHDF, que puede conocer de quejas y denuncias por presuntas violaciones a los derechos humanos, cuando fueren imputadas a cualquier autoridad o servidor público que desempeñe un empleo, cargo o comisión local en el Distrito Federal, incluidos los servidores públicos o autoridades de los órganos de procuración e impartición de justicia.⁵ Está facultada para formular recomendaciones, presentar informes especiales cuando la naturaleza del caso lo requiera por su importancia o gravedad y proponer a las diversas autoridades del Distrito Federal en el ámbito de su competencia la formulación de proyectos de las modificaciones a las disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas que a juicio de esa Comisión redunden en una mejor protección de los derechos humanos (el Reglamento Interno de la CDHDF denomina a esto último *propuestas generales*).⁶ Asimismo, esa Comisión está obligada a rendir un informe anual ante el legislativo -Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF)- sobre las actividades que esa Comisión haya realizado durante dicho periodo y darlo a conocer a las o los titulares de los órganos ejecutivo y judicial del Distrito Federal.⁷

Por el lado de la CDDHEG, acontece que puede conocer de actos u omisiones de naturaleza administrativa que constituyan presuntas violaciones a derechos humanos,

⁴ El mismo informe señala que las INDH deberían vigilar a todo organismo relevante, incluso empresas, que pueda tener un impacto en el disfrute de los derechos humanos.

⁵ Artículo 3 de la *Ley de la CDHDF*.

⁶ Véanse los artículos 17 fracciones IV y VI de la *Ley de la CDHDF*, 146 *bis* y 146 *ter* del *Reglamento Interno de la CDHDF*.

⁷ Véanse los artículos 56 y 58 de la *Ley de la CDHDF*.

provenientes de cualquier autoridad o servidor público local del Estado de Guerrero, y tiene atribuciones para proponer al ejecutivo “la adecuación de la política estatal a la nacional en materia de defensa de los derechos humanos” y los “instrumentos jurídicos, administrativos, sociales, educativos, culturales o de naturaleza análoga, que tengan por propósito promover, prevenir y salvaguardar en Guerrero los derechos humanos”, así como para proponer modificaciones al sistema jurídico estatal, en materia de promoción y defensa de los derechos humanos.⁸ Igualmente, está facultada para formular recomendaciones y emitir informes especiales y “propuestas”; su presidente cuenta con facultades para “hacer las recomendaciones y, en su caso, las observaciones que resulten pertinentes” a las autoridades administrativas estatales y municipales, sobre violaciones a los derechos humanos.⁹ Además, el presidente de la CDDHEG debe informar semestralmente al ejecutivo y cada año al legislativo (Congreso del Estado de Guerrero), mediante comparecencia optativa, sobre el desempeño y la administración de esa Comisión y, en general, sobre la condición de los derechos humanos de la entidad.¹⁰

De esta forma, acerca de la CDHDF resulta que, toda vez que por ley puede dirigir recomendaciones a los órganos ejecutivo, legislativo y judicial, así como elaborar informes especiales y propuestas generales a partir de la atención de casos vinculados con esos tres órganos, y debe informar anualmente a éstos sobre el desempeño de la propia Comisión en las cuestiones relativas a la protección y promoción de los derechos humanos, su diseño institucional se ajusta, en lo que respecta, a los *Principios de París*. En cambio, la CDDHEG, con todo y que puede recomendar a los tres poderes y hacer informes especiales y propuestas con motivo de la atención de casos de violaciones a derechos humanos relacionadas con tales poderes, tiene la obligación jurídica de informar sobre sus actividades a sólo dos de ellos, es decir, al ejecutivo y al legislativo, lo cual implica que tratándose del poder judicial no le pone, o no está obligada a

⁸ Véanse los artículos 7 fracciones I, III y IX de la Ley que rige a la CDDHEG y 17 de su Reglamento Interno.

⁹ Véanse el artículo 17 fracción VI de la Ley que rige a la CDDHEG y los artículos 8, 47, 66 fracción XXII, 87 y 89 de su Reglamento Interno.

¹⁰ Véanse los artículos 76 bis de la *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero* y 17 fracciones IV y XVI de la Ley que rige a la CDDHEG.

ponerlo, al tanto de la condición en la que se encuentra el respeto a los derechos humanos en los casos que tienen que ver con él, lo que invisibiliza las violaciones a derechos humanos que se dan al seno del mismo y prácticamente le anula la oportunidad de intervenir en la corrección de la totalidad de dichas violaciones y de evitar su repetición. Por consiguiente, el diseño institucional de la CDDHEG no se apega a los *Principios de París*.

d) En cuanto a las atribuciones que las INDH deben tener para asegurarse de la aplicación de los instrumentos internacionales de derechos humanos y para promover y asegurarse que la legislación (en sentido amplio) y las prácticas administrativas locales se armonicen con los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que el Estado sea parte y que su aplicación sea efectiva, por un lado ocurre que la CDHDF cuenta con atribuciones para: impulsar la observancia de los derechos humanos en el Distrito Federal; formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes, a fin de impulsar, en el Distrito Federal, el cumplimiento de los instrumentos internacionales signados y ratificados por México en materia de derechos humanos, y; como dije antes, proponer a las diversas autoridades del Distrito Federal la formulación de proyectos de las modificaciones a las disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, necesarios para mejorar la protección a los derechos humanos.¹¹ En consecuencia, el diseño institucional de la CDHDF se apega, en lo que corresponde, a los *Principios de París*.

Por otro lado, a la CDDHEG su marco normativo no le confiere la atribución de incidir en la aplicación de los instrumentos internacionales de derechos humanos en Guerrero. Además, aun cuando esa Comisión tiene, como mencioné antes, la atribución de proponer modificaciones al sistema jurídico estatal, en materia de promoción y defensa de los derechos humanos, esa atribución se queda corta respecto del alcance señalado en los *Principios de París*, pues no se trata simplemente de poder proponer ajustes azarosos a la legislación, sino de velar porque ésta, al igual que las prácticas de la administración,

¹¹ Véase el artículo 17 fracciones V, VI y XI de la *Ley de la CDHDF*.

sean acordes con los instrumentos internacionales de derechos humanos y se apliquen efectivamente. Por tanto, el diseño institucional de la CDDHEG no se apega, en lo correspondiente, a los *Principios de París*.

e) En cuanto a la atribución que las INDH deben tener para cooperar con las Naciones Unidas y los demás organismos del sistema de las Naciones Unidas, las instituciones regionales y las instituciones de otros países que sean competentes en las esferas de la promoción y protección de los derechos humanos,¹² acontece, por el lado de la CDHDF, que su presidente está facultado para promover y fortalecer las relaciones de la Comisión con los organismos internacionales de derechos humanos; asimismo, la Dirección General de Educación por los Derechos Humanos tiene atribución para vincularse con organismos internacionales a fin de realizar acciones conjuntas en apoyo a proyectos educativos en derechos humanos, mientras que su Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos tiene atribución para promover vínculos con instancias internacionales a efecto de colaborar en proyectos de investigación.¹³ La CDHDF (2008b) ha señalado que entre sus tareas se encuentra “[e]stablecer una cooperación efectiva con diversas instituciones de derechos humanos, tanto nacionales como internacionales, para intercambiar información de primera mano y compartir conocimientos y experiencias”. Es así que la promoción y el fortalecimiento de las relaciones de la Comisión con los organismos internacionales conlleva la cooperación de ésta con los mismos, incluso para brindarles la información que ha obtenido como resultado del ejercicio de sus funciones.¹⁴ De lo arriba expuesto se desprende que el diseño institucional de la CDHDF se apega a los *Principios de París*.

¹² De acuerdo con Naciones Unidas (1995a) dicha cooperación debe comprender la posibilidad de darles informes.

¹³ Véanse los artículos 22 fracción IV de la *Ley de la CDHDF*, 38 fracción VI y 40 fracción III de su *Reglamento Interno*.

¹⁴ Según la Oficina del ACNUDH y el ICHRP (2005), las INDH deberían cooperar con los mecanismos internacionales, incluyendo los órganos de tratados y los procedimientos especiales de la otrora Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, a fin de vigilar el grado en que los gobiernos cumplen con sus obligaciones en materia de derechos humanos; asimismo, podrían producir informes paralelos basados en su propia información.

Por el lado de la CDDHGE, sucede que su marco normativo no le confiere expresamente la atribución de cooperar con los organismos internacionales de derechos humanos, salvo en el caso del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en inglés), en relación con el cual la Coordinación del Programa de Atención a la Mujer, Niñez y Adolescencia de la Comisión tiene atribución para “coordinar esfuerzos”.¹⁵ Toda vez que la atribución analizada en el presente inciso está enfocada a un sólo organismo internacional y está limitada a la coordinación de “esfuerzos”, el diseño institucional de la Comisión está desapegado, en lo que respecta, de los *Principios de París*.

f) En lo tocante a las atribuciones que las INDH deben tener para colaborar en la elaboración de programas relativos a la enseñanza y la investigación en la esfera de los derechos humanos y participar en su aplicación en el ámbito escolar, universitario y profesional, así como para dar a conocer los derechos humanos y la lucha contra todas las formas de discriminación, en particular la discriminación racial, sensibilizando a la opinión pública, en particular mediante la información y la enseñanza, por la parte de la CDHDF ocurre lo siguiente:

Como ya dije antes, tiene por objeto o fines, entre otras cosas, la promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos, así como combatir la discriminación; cuenta además con atribuciones para impulsar la observancia de los derechos humanos, para elaborar e instrumentar programas preventivos en materia de derechos humanos y para promover el estudio, la enseñanza y la divulgación de los mismos en su ámbito territorial. Su presidente, por un lado, al coordinar las políticas generales en materia de derechos humanos que habrá de seguir la Comisión ante los organismos nacionales – entre los cuales están incluidas las autoridades educativas- debe considerar en todo momento la igualdad sustantiva entre las personas y velar por la eliminación de todas las formas de discriminación, y por otro lado, está facultado para celebrar convenios de colaboración con instituciones académicas y asociaciones culturales para el

¹⁵ Artículo 59 fracción VIII del *Reglamento Interno de la CDDHEG*.

cumplimiento de los fines de la Comisión, así como para fomentar y difundir una cultura proclive al significado de los derechos humanos y su respeto. Su Dirección General de Educación por los Derechos Humanos cuenta con atribuciones para promover el estudio y la enseñanza de los derechos humanos dentro del sistema educativo del Distrito Federal y coordinar desde la Comisión la aplicación de programas educativos que contribuyan al desarrollo de una cultura de vigencia y respeto de los derechos humanos de la población del Distrito Federal. Su Secretaría de Vinculación con la Sociedad Civil tiene la atribución de coadyuvar con otros actores en la promoción de los derechos humanos de las personas con discapacidad, así como en la promoción del derecho a la no discriminación en el Distrito Federal.¹⁶ Destaca que la lucha contra la discriminación es parte del mandato de la CDHDF; un par de muestras de las múltiples acciones que la CDHDF lleva a cabo en ese campo, y de las cuales da cuenta su Informe Anual 2009, son las siguientes: la primera, es que ha destinado a una de sus cuatro visitadurías para investigar, entre otros casos de violación a derechos humanos, los relativos a personas en situación de vulnerabilidad por discriminación;¹⁷ la segunda, es que estableció el Programa por la Igualdad y la No Discriminación,¹⁸ como una respuesta coyuntural a las situaciones de discriminación que se registran en la Ciudad de México, con el objetivo principal de promocionar el derecho a la no discriminación a través de la información y sensibilización sobre el tema, involucrando, por un lado, el trabajo al interior de la CDHDF por medio de la adopción de medidas que eviten la reproducción y fortalecimiento de situaciones de discriminación, y por el otro, el trabajo hacia el exterior que conlleva una labor de protección y defensa de ese derecho a través de la articulación con diversos actores.¹⁹ Como se puede observar, la CDHDF –incluidas la

¹⁶ Artículos 17 fracciones V, VII y IX, y 22 fracciones VIII y XIII de la *Ley de la CDHDF*, así como 20 fracción VI, 35 bis fracción II y 38 fracciones I y II de su *Reglamento Interno*.

¹⁷ Se trata de la Cuarta Visitaduría General. El referente de su competencia en cuanto al derecho a la no discriminación lo constituye el *Núcleo Grupos de población* contenido en el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal; esos grupos se conforman por: mujeres; infancia; jóvenes; pueblos y comunidades indígenas; población lesbiana, gay, bisexual, transexual, transgénero, travesti e intersex (lgbttti); poblaciones callejeras; personas adultas mayores; personas con discapacidad; personas migrantes refugiadas y solicitantes de asilo; personas víctimas de trata de personas y explotación sexual comercial.

¹⁸ Dicho Programa fue aprobado por medio del Acuerdo 36/2009 del Consejo de la CDHDF.

¹⁹ En la dirección http://informes.cd hdf.org.mx/anual2009_2010/pdfs/1.pdf, páginas 463 y 464, se puede obtener más información sobre dicho Programa.

Dirección General de Educación por los Derechos Humanos y la Secretaría de Vinculación con la Sociedad Civil- y su presidente tienen, respectivamente, atribuciones y facultades claramente definidas para llevar a cabo las actividades señaladas por los *Principios de París*. Por lo anteriormente señalado el diseño institucional de la CDHDF se apega a dichos *Principios*.

Ahora bien, en el caso de la CDDHEG pasa que aunque tiene por objeto, entre otras cosas, como ya señalé, el estudio de los derechos humanos y cuenta con atribuciones para promover el disfrute de los derechos humanos, proponer al ejecutivo del Estado los instrumentos educativos y culturales que tengan por propósito promover y salvaguardar los derechos humanos, y prestar apoyo y asesoría técnica a las autoridades en materia de promoción de los derechos humanos,²⁰ su diseño institucional no se apega a los *Principios de París* debido a que esa Comisión no cuenta con la atribución expresa de participar en la aplicación, en el ámbito educativo, de programas relativos a la enseñanza y la investigación en la esfera de los derechos humanos. Tampoco su diseño se apega a dichos *Principios* porque en ninguna parte del marco normativo que rige a la CDDHEG se hace mención de que ésta tenga por objeto luchar contra la discriminación. Adicionalmente cabe decir que un reflejo de que para la CDDHEG la lucha contra la discriminación no es asunto prioritario, es que cuando su Informe de Actividades 2009 llega hacer alusión a ese tema menciona tan sólo, por un lado, que cuenta con el Programa de Atención a la Mujer, Niñez y Adolescencia, el cual “tiene como objetivo impulsar campañas de difusión y divulgación, para modificar las actitudes y discriminación” hacia esos tres grupos de personas, y por otro lado, que la Comisión conoció de 8 “hechos violatorios” consistentes en discriminación.²¹

Con respecto de las características de *la composición y las garantías de independencia y pluralismo* de las INDH a que aluden los *Principios de París*, resulta lo siguiente:

²⁰ Véanse los artículos 7 fracciones III y VI de la Ley que rige a la CDDHEG.

²¹ Véanse las páginas 30 y 59 del Informe de Actividades del año 2009.

a) En cuanto a que la composición de las INDH y el nombramiento de sus miembros deben ajustarse a un procedimiento que ofrezca todas las garantías necesarias para asegurar la representación pluralista de las fuerzas sociales interesadas en la promoción y protección de los derechos humanos, tenemos lo siguiente:

Como un referente sobre el particular, cabe señalar que Naciones Unidas, a través de su Centro de Derechos Humanos, precisa que la composición de las INDH debe favorecer en grado máximo el acceso, y que para ello deben estar representados todos los componentes de la sociedad civil interesados en la protección y promoción de los derechos humanos, incluidos aquellos a quienes dichas instituciones están destinadas a servir (1995a: 42). Es así que Naciones Unidas indica que la composición de una INDH puede constituir una garantía de su independencia con respecto a la autoridad pública y debe reflejar cierto grado de pluralismo sociológico y político; en este sentido, precisa que el pluralismo auténtico requiere la mayor diversidad posible (1995a: 37). Subraya además que en los *Principios de París* se destaca la importancia del pluralismo en la composición de las INDH al pedirles que elaboren procedimientos que velen por la representación de todas las fuerzas sociales pertinentes, en particular, las organizaciones no gubernamentales, los sindicatos, las organizaciones profesionales y las corrientes de pensamiento filosófico y religioso; enfatiza, asimismo, que la representatividad y el acceso también pueden mejorarse incluyendo a parlamentarios o funcionarios del gobierno en calidad de observadores o asesores (1995a: 37). En este orden de ideas, Naciones Unidas aclara que

Para una auténtica representatividad se necesita un respeto por la diversidad tanto como por el pluralismo. En la medida de lo posible, la composición de la institución nacional debe reflejar el perfil social de la comunidad en la cual opera. Por ejemplo, es probable que una institución nacional compuesta exclusivamente por hombres, o por un sólo grupo étnico, no refleje la diversidad de la sociedad y, por lo tanto, no puede considerarse verdaderamente representativa (1995a: 37).

Ahora bien, con respecto de su composición en el plano directivo, tanto la CDHDF como la CDDHEG tienen como titular a una persona que ocupa el cargo de presidente. Ambas comisiones también cuentan con un Consejo; el de la CDHDF está facultado para, entre otras cosas, establecer los lineamientos generales relativos a las actividades de la Comisión y proponer a la o el presidente todas las acciones y medidas que sirvan para una mejor observancia y tutela de los derechos humanos en el Distrito Federal.²² Por su parte, el Consejo de la CDDHEG tiene facultades para: actuar como órgano consultivo del presidente de la Comisión en cuestiones técnicas y de operación; fungir como órgano de decisión en la labor de planeación general y evaluación de las labores de la Comisión, y; formular, para la ejecución del presidente de la Comisión, los lineamientos que estime pertinentes en relación con la promoción, vigilancia y protección de los derechos humanos en Guerrero.²³ Sin embargo, del análisis del marco normativo que rige a esas dos comisiones resulta que éste no establece que, en su composición, deban contar con representación pluralista de las fuerzas sociales o reflejar el perfil social de las comunidades donde operan. A lo mucho, en el caso de la CDHDF su Ley establece que el Consejo, compuesto por 10 personas más el presidente de la Comisión, debe estar integrado tanto por mujeres como por hombres.²⁴

Por consiguiente, el diseño institucional de la CDHDF y de la CDDHEG, respecto de la característica analizada en este inciso, no se apega a los Principios de París.

b) En cuanto a que las INDH deben disponer de infraestructura apropiada para el buen desempeño de sus funciones y de créditos suficientes destinados principalmente a la dotación de personal y locales propios, a fin de lograr la autonomía respecto del Estado y no estar sujetas a controles financieros que podrían limitar su independencia, pasa que el marco normativo que rige a las dos comisiones objeto de mi estudio no contempla esa situación ni estipula un porcentaje presupuestal fijo que se les deba asignar, a lo más se establece que cuentan con patrimonio propio; cada año ambas comisiones deben

²² Véase el artículo 20 fracciones I y VIII de la Ley de la CDHDF.

²³ Véase el artículo 15 fracciones I, II y III de la Ley que rige a la CDDHEG.

justificar su presupuesto y en función de ello, previa valoración, se les autoriza a través del Presupuesto de Egresos,²⁵ del Distrito Federal o del Gobierno del Estado de Guerrero, según el caso.²⁶

Por lo anterior, el diseño institucional de las dos comisiones, en lo que corresponde, se encuentra desapegado de los *Principios de París*.

c) Acerca de que el nombramiento de los miembros de las INDH debe realizarse mediante acto oficial en el que se señale un plazo determinado de duración del mandato, sucede lo siguiente:

El nombramiento de la o el presidente y del Consejo de la CDHDF corre a cargo del legislativo, es decir, de la ALDF.²⁷ Mientras que la designación del presidente y de los miembros del Consejo de la CDDHEG es realizada por el ejecutivo; la intervención del legislativo se reduce tan sólo a aprobar el nombramiento del presidente.²⁸

En el caso de la CDHDF, la ALDF, a través de su Comisión de Derechos Humanos, sigue todo un procedimiento para nombrar a la o el presidente y al Consejo. Como parte de ese procedimiento, la ALDF publica una convocatoria dirigida a los “organismos no gubernamentales” distinguidos en la promoción y defensa de los derechos humanos, a “las asociaciones y colegios vinculados a la defensa y promoción de los derechos humanos y, en general, a las entidades, instituciones y personalidades que estime

²⁴ El artículo 11 dispone que “[...] en ningún caso la integración del Consejo excederá del 60% de personas del mismo sexo, incluyendo al Presidente de la Comisión”.

²⁵ Véanse los artículos 2 de la *Ley de la CDHDF* y 5 fracción III del Reglamento Interno de la CDDHEG.

²⁶ Como dato adicional, se tiene que el presupuesto asignado a la CDHDF en 2010 fue por un monto de \$271,007,703.00, lo que representa el 0.21% del presupuesto del Distrito Federal para el mismo año, que ascendió a \$129,433,675,227.00. Por su lado, también en 2010, la CDDHEG contó con \$39,610,800.00 como presupuesto, lo que equivale al 0.12% del presupuesto que le fue asignado al Estado de Guerrero, esto es, \$32,922,549,900.00. Al respecto, véanse, respectivamente, las direcciones siguientes:

- http://directoriodchdf.org.mx/transparencia/2010/01/Presupuesto_2010.pdf;
- <http://www.finanzas.df.gob.mx/egresos/2010/decretoEgresos2010.html>;
- http://www.coddehumgro.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=138&Itemid=41, y
- <http://www.guerrero.gob.mx/pics/legislacion/959/L257IEGEF10.pdf>.

²⁷ Véanse los artículos 10 fracción XI, 106 y 111 de la *Ley Orgánica de la ALDF*, 9 y 12 de la *Ley de la CDHDF*.

convenientes”, para que formulen propuestas, se reciben y examinan las propuestas, se entrevista a las personas candidatas y se elabora un dictamen que se somete al Pleno de la propia ALDF, el cual decide en definitiva sobre la designación de la o el presidente y de las y los miembros del Consejo. El procedimiento relativo a la designación de la o el presidente concluye con un acto oficial en el que la persona recién nombrada con ese carácter rinde protesta ante el Pleno de la ALDF.²⁹

En cambio, tratándose de la CDDHEG el nombramiento de la persona titular y de los miembros del Consejo se lleva a cabo sin procedimiento ni acto oficial de por medio –al menos no está previsto en la norma-.

Por si fuera poco, para ser presidente o miembro del Consejo de la CDDHEG no se exige la más mínima experiencia en la esfera de los derechos humanos,³⁰ lo cual hace aún más criticable el hecho de que es al ejecutivo a quien corresponde designar al presidente y a los miembros del Consejo. En contraste con esa situación, tenemos que en el caso de la CDHDF, si bien el marco normativo que la rige no señala literalmente el que se deba contar con experiencia en la esfera de los derechos humanos como requisito para ser nombrada/o titular de esa Comisión, se asume que tal titular habrá de tener la experiencia pues, como ya señalé, su candidatura proviene de la opinión de

²⁸ Véanse los artículos 76 bis de la *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero*, 11 y 13 de la *Ley que rige a la CDDHEG*.

²⁹ Véanse los artículos 9 de la *Ley de la CDHDF* y 107, 108, 110 y 111 de la *Ley Orgánica de la ALDF*.

³⁰ Según el artículo 13 de la *Ley que rige a la CDDHEG*, para ser titular de esa Comisión se debe reunir los siguientes requisitos: ser ciudadano guerrerense por nacimiento, con residencia en el Estado cuando menos de cinco años previos a su designación, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; no tener más de 65 años de edad, ni menos de 30, al momento de su designación; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal, de más de un año de prisión, y; ser abogado titulado.

Por su parte, el artículo 11 de la misma Ley dispone que el Consejo se integra, además de por el Presidente de la Comisión, por “[l]os Consejeros ciudadanos, que designe el Ejecutivo” y que desempeñen o pertenezcan a alguna de las siguientes actividades o sectores sociales: un periodista en ejercicio activo; un licenciado en derecho, “preferentemente dedicado al libre ejercicio de su profesión, o a la investigación, o docencia y de reconocido prestigio”; una mujer, “preferentemente miembro de una organización que busque la promoción y Defensa de la mujer en el Estado”; un notario público; “ciudadanos afiliados a partidos políticos, siempre que no pertenezcan todos a un sólo partido político”; un profesor miembro de alguna institución educativa del Estado; un médico miembro de alguna “asociación del Estado”; miembros distinguidos de la sociedad civil; el Director del Instituto de Mejoramiento Judicial; el Secretario Técnico de la CDDHEG; y “los servidores

organizaciones de la sociedad civil y “colegios” dedicados a la promoción y defensa de los derechos humanos, convocados en el contexto de un procedimiento seguido por la ALDF para tal efecto. Asimismo, para el caso de la designación de las y los miembros del Consejo de la CDHDF, su Ley exige a las y los candidatos contar con reconocido prestigio dentro de la sociedad por su labor en la promoción, estudio o difusión de los derechos humanos.³¹

En cuanto a la duración del mandato ocurre que en el caso de la CDHDF su presidenta/e dura en su cargo cuatro años, pudiendo ser confirmada/o solamente para un segundo período con la misma duración; mientras que las y los miembros del Consejo no pueden durar en el cargo más de cinco años, a menos que sean reelectos sólo para un segundo periodo inmediato.³² Por otro lado, en el caso de la CDDHEG, si bien los miembros del Consejo duran seis años en el cargo, su presidente es inamovible hasta su jubilación y sólo puede ser removido conforme al régimen de responsabilidades de los servidores públicos.³³

Por tanto, el diseño institucional de la CDHDF se apega, en lo que respecta, a los *Principios de París*, no así el de la CDDHEG.

Cabe agregar que en el caso de la CDDHEG, aun cuando su marco normativo establece que la misma tiene personalidad jurídica propia, que está dotada de autonomía operativa o de gestión y que no se encuentra sometida al mando del ejecutivo, ese mismo marco dispone que la propia CDDHEG: está “vinculada directamente” con el Gobernador del Estado y tiene “relación directa” y “sin intermediación alguna” con él, para efectos de “comunicación y auxilio material”; tiene por objeto “el constituirse como el órgano responsable del Gobierno Estatal”, para “proponer y vigilar el cumplimiento de la política estatal en la materia [de derechos humanos] y la estricta adecuación de ésta, a la

públicos que designe el Ejecutivo siempre que su desempeño en el Consejo no quede sujeto a su poder de mando”.

³¹ Artículo 11.

³² Véanse los artículos 10 y 11 de la *Ley de la CDHDF*.

³³ Véanse los artículos 76 bis de la *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero*, 11 y 13 de la Ley que rige a la CDDHEG.

política nacional”; tiene la atribución de representar “al Gobierno Estatal” ante organismos estatales y nacionales, en cuestiones relacionadas con la promoción y defensa de los derechos humanos, y; en la persona de su presidente, está facultada para proponer al ejecutivo la designación de servidores públicos de la Comisión, así como para iniciar procedimientos por responsabilidades políticas o penales de servidores públicos a causa de violaciones a los derechos humanos, “previo informe al Ejecutivo Estatal”, y para solicitar a cualquier autoridad información sobre posibles violaciones de derechos humanos, pero en el caso del Gobierno Federal debe ser “invariablemente” por conducto del ejecutivo del Estado.³⁴

Así, la CDDHEG tiene una relación de subordinación respecto del ejecutivo, incluso en ciertas ocasiones llega a ubicársele como parte del Gobierno de Guerrero y a tener rol de representante, no del Estado de Guerrero, sino del Gobierno del Estado, todo lo cual pone en entredicho la independencia que debiera tener esa Comisión conforme a los *Principios de París*.

Finalmente, en lo que toca a las características de las *modalidades de funcionamiento* de las INDH a que se refieren los *Principios de París*, observo lo siguiente:

a) Con respecto de que las INDH se deben dirigir a la opinión pública, directamente o por intermedio de cualquier órgano de comunicación, especialmente para dar a conocer sus opiniones y recomendaciones, sucede, por un lado, que en el año 2009 la CDHDF, a través de su entonces denominada Dirección General de Comunicación Social,³⁵ emitió un total de 339 boletines de prensa, en los cuales difundió ante la opinión pública la totalidad de sus recomendaciones, así como sus opiniones (incluidas aquellas de las y los miembros del Consejo) sobre múltiples tópicos en materia de derechos humanos.³⁶ Destaca que también a través de los boletines de prensa se dieron a conocer las

³⁴ Véanse el artículo 76 bis de la *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero*, los artículos 5; 7 fracción X; 17 fracciones V, IX y XII de la Ley que rige a la CDDHEG y el artículo 5 fracción I de su Reglamento Interno.

³⁵ Se transformó en Dirección General de Comunicación por los Derechos Humanos, a partir de la actual administración de la CDHDF.

³⁶ Véase, en internet, la dirección http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=boletines_fechas&anio=2009.

opiniones, vertidas en foros y otros eventos organizados por la CDHDF o en los que ésta participó, de especialistas y de organizaciones de la sociedad civil, nacionales e internacionales que trabajan en el campo de los derechos humanos.

Por citar un ejemplo de los boletines emitidos por la CDHDF, el registrado con el número 311/2009 contiene el pronunciamiento del Consejo de dicha Comisión sobre el Día Internacional de las Personas con Discapacidad, mediante el cual ese órgano colegiado señaló que si bien la entrada en vigor de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad representó la culminación de un proceso de ardua lucha que inició hace más de 50 años, también ha marcado el comienzo de otro camino, a todas luces más difícil: el de su aplicación. El Consejo demandó a la totalidad de las instancias públicas implicadas el cumplimiento de las Líneas de acción del *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal* relacionadas con los derechos de las personas con discapacidad que habitan y transitan en el Distrito Federal, lo que implica que tengan “claridad en que las adecuaciones adjetivas, o subsidios sin políticas integrales, no garantizan el goce y ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad” y que utilicen “el máximo de sus recursos disponibles de manera progresiva, para lograr el pleno ejercicio de derechos económicos, sociales y culturales”.³⁷ De la misma manera, el Consejo exigió que el Gobierno de la ciudad impulse y asegure un cambio de cultura hacia una sociedad incluyente, capaz de asumir la discapacidad como una manifestación más de la amplia y compleja diversidad humana, y consecuentemente, capaz también de reconocer y respetar la dignidad de las personas con discapacidad que habitan y transitan por el Distrito Federal, y promover y defender sus derechos.

Asimismo, el Informe Anual 2009 de la CDHDF menciona que de la revisión cuantitativa de la presencia de esa Comisión en los medios de comunicación destaca la

³⁷ El *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal* tiene por objeto proponer acciones concretas y establecer estrategias, líneas de acción, plazos y unidades responsables, a partir del enfoque de derechos humanos en la legislación, las políticas públicas y el presupuesto. Es una herramienta de planeación, coordinación y articulación con perspectiva de derechos humanos del quehacer de todas las instituciones públicas del Distrito Federal.

obtención de 9,674 notas en medios escritos y electrónicos.³⁸ Es decir, de la CDHDF se publicaron, en promedio, 26.5 notas al día durante los 365 días del año.

Ocurre, por otro lado, que también en el año 2009 la CDDHEG emitió boletines de prensa en los que dio su opinión sobre cuestiones vinculadas con los derechos humanos, como por ejemplo el de fecha 5 de febrero, sin número de registro, mediante el cual informó haber recibido 57 quejas en contra de elementos del Ejército Mexicano, desde finales del año 2008 e inicios de 2009 “y cada día esta cifra se incrementa, sin contabilizar las denuncias que muchas personas no presentan por temor a represalias”. De acuerdo con los señalamientos de las personas afectadas por la violación a sus derechos humanos, detalla el boletín, los soldados han actuado con violencia al derribar puertas e introducirse a domicilios, sin que estén autorizados legalmente con órdenes giradas por la autoridad judicial competente, “además las horas en que se llevan a cabo este tipo de operativos en los domicilios que supuestamente están ocupados por delincuentes, viola la Constitución de [...] Guerrero [y] el Código de Procedimientos Penales de [la] entidad”. Algunos de los afectados por los elementos del Ejército, agrega el boletín, se desistieron de las quejas en virtud de que les han reparado los daños materiales causados y les han devuelto bienes que les sustrajeron, como joyería de oro, computadoras y teléfonos celulares. Por lo anterior, la CDDHEG se pronunció en desacuerdo en que elementos del Ejército realicen actividades y operativos que competen a las autoridades civiles, como es la investigación de delitos y la aprehensión de presuntos responsables acusados de cometerlos.³⁹

Sin embargo, en lo tocante a la difusión de recomendaciones de la CDDHEG se observa que sólo dos boletines de prensa dieron cuenta de igual número de ese tipo de pronunciamientos emitidos en el año 2009, de un total de 104 que fueron formulados en la misma anualidad: se trata de las recomendaciones registradas con los números

³⁸ Véase el Volumen I, página 379, consultable en internet en la dirección http://informes.cd hdf.org.mx/anual2009_2010/pdfs/1.pdf.

³⁹ Véase, en internet, la dirección http://www.coddehumgro.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=161:5-feb&catid=64:febrero-2009&Itemid=123.

84/2009 y 95/2009, las cuales fueron divulgadas en agosto y octubre, respectivamente.⁴⁰ Además, ni siquiera el Informe de Actividades del año 2009 da cuenta de cada una de esas 104 recomendaciones emitidas; a lo mucho, se presenta un “resumen” de las 21 recomendaciones que no fueron aceptadas por las autoridades destinatarias, el cual consiste en decir qué número de recomendación se dirigió a qué autoridad y en transcribir los puntos recomendatorios, no se menciona, por lo menos, cuáles son los hechos materia de queja, ni cuáles son los derechos humanos violados, ni en qué consisten las violaciones.⁴¹

Así, el desempeño de la CDHDF respecto de la característica analizada en el presente inciso se apega a los *Principios de París*, no así el de la CDDHEG.

b) Por cuanto hace a que las INDH se deben reunir de manera regular y cada vez que sea necesario, en presencia de sus miembros, debidamente convocados, resulta, por un lado, que en el año 2009 la CDHDF celebró 12 sesiones ordinarias y una sesión extraordinaria del Consejo, en las que participaron, además de las y los miembros del Consejo, incluido el presidente de esa Comisión -quien también preside el Consejo-, las y los titulares de los diversos órganos y áreas de apoyo de la propia Comisión.⁴² Por otro lado, según lo señala la CDDHEG en su Informe de Actividades correspondiente al año 2009, en la misma anualidad llevó a cabo “sus sesiones ordinarias”, aunque no dice cuántas; dado que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 15 de la Ley que rige a esa Comisión,⁴³ las sesiones ordinarias del Consejo se deben verificar una vez al mes, se concluye que en total se celebraron 12 sesiones ordinarias.

⁴⁰ Véanse, en internet, las direcciones http://www.coddehumgro.org.mx/index.php?option=com_content&view=category&id=75:agosto-2009&Itemid=123&layout=default, http://www.coddehumgro.org.mx/index.php?option=com_content&view=category&id=72:octubre-2009&Itemid=123&layout=default y http://www.coddehumgro.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=68&Itemid=60.

⁴¹ Véase, en internet, la dirección <http://www.coddehumgro.org.mx/archivos/informes/INFORME2009.pdf>.

⁴² Véase la dirección http://informes.cd hdf.org.mx/anual2009_2010/pdfs/3_3.pdf.

⁴³ *Ley que crea la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos y establece el Procedimiento en materia de Desaparición Involuntaria de Personas.*

De esta forma, el desempeño de ambas comisiones respecto de la característica analizada en el presente inciso se apega a los *Principios de París*.

c) Acerca de que las INDH deben establecer grupos de trabajo integrados por sus miembros, así como secciones regionales para facilitar el desempeño de sus funciones, pasa, por un lado, que en el año 2009 la CDHDF permanentemente realizó actividades con grupos de trabajo en las comunidades a través de su *Programa de Educación para la Paz y los Derechos Humanos*, el cual opera en el ámbito de la educación formal, no formal e informal, y promueve que los diversos grupos de la población conozcan, aprecien, respeten y ejerzan los derechos humanos, y de su *Programa de Promoción Territorial para el Ejercicio de los Derechos Humanos*, mismo que opera en el ámbito territorial (barrios y colonias) y promueve la organización de las comunidades a partir de una perspectiva de derechos humanos.⁴⁴ Asimismo, esa Comisión brindó servicio, además de en su edificio principal, en sus cuatro unidades desconcentradas -Norte, Sur, Oriente y Poniente- para facilitar su acercamiento con quienes residen y transitan en las diversas zonas de la Ciudad de México y ofrecer sus servicios a un número mayor de personas usuarias, sobre todo en materia de recepción de quejas por violaciones a los derechos humanos, orientación y canalización ante las autoridades competentes. De acuerdo con el Informe Anual 2009 de la CDHDF, las unidades desconcentradas se han colocado como instancias que le permiten a la ciudadanía acceder a los servicios que la propia Comisión brinda.⁴⁵

Por otro lado, según el Informe de Actividades del año 2009 de la CDDHEG esa Comisión llevó a cabo, mediante grupos de trabajo, la instalación y operación de módulos de información así como talleres y jornadas de promoción de los derechos humanos en diversas poblaciones. De igual forma, la CDDHEG brinda sus servicios, además de en su sede principal, en las coordinaciones regionales ubicadas en Tlapa de Comonfort, Ometepe, Tecpan de Galeana, Acapulco, Ciudad Altamirano e Iguala; dichas coordinaciones son soporte para hacer llegar los servicios a la mayor cantidad

⁴⁴ Véase la dirección http://informes.cd hdf.org.mx/anual2009_2010/pdfs/promocion.pdf, en internet.

posible de personas.⁴⁶ Del Informe de Actividades del año 2009 se desprende que en las coordinaciones territoriales se realizaron actividades de promoción y difusión de los derechos humanos, así como se recibieron y atendieron quejas por violaciones a derechos humanos y se planearon y ejecutaron visitas de supervisión a, entre otros establecimientos gubernamentales, centros penitenciarios, barandillas municipales, Servicio Médico Forense, centros de salud o de rehabilitación, centros “de adultos mayores”, centros de desarrollo infantil, escuelas y hospitales, para detectar violaciones a derechos humanos.⁴⁷

De esta forma, el desempeño de ambas comisiones respecto de la característica analizada en este inciso se apega a los *Principios de París*.

d) En lo tocante a que las INDH deben mantener coordinación con órganos de carácter jurisdiccional o de otra índole encargados de la promoción y protección de los derechos humanos (en particular, *ombudsman*, mediadores u otras instituciones similares), acontece que tanto la CDHDF como la CDDHEG forman parte de la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos (FMOPDH), la cual es una asociación integrada por los organismos públicos de derechos humanos creados por mandato del artículo 102, apartado B, de la *Constitución*, tiene por objeto favorecer, estrechar y fortalecer la unidad de sus asociados, y cuenta con entre otras atribuciones las siguientes: establecer y fomentar “acciones de coordinación, de alcance nacional e internacional”, tendentes a la protección, investigación académica, estudio, promoción, observancia, divulgación y difusión de los derechos humanos; así como establecer mecanismos de cooperación entre los diversos organismos de protección y defensa de los derechos humanos.⁴⁸

⁴⁵ Véase, en internet, la dirección http://informes.cd hdf.org.mx/anual2009_2010/pdfs/1_4_1.pdf.

⁴⁶ Se puede consultar en la dirección

http://www.coddehumgro.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=22&Itemid=120.

⁴⁷ Véase, en internet, la dirección <http://www.coddehumgro.org.mx/archivos/informes/INFORME2009.pdf>.

⁴⁸ Véanse los artículos 1, 2, 4 y 5 de los Estatutos de la FMOPDH.

La Asamblea General de la FMOPDH se compone de representantes de todos esos organismos y sesiona de manera ordinaria dos veces al año y de forma extraordinaria en cualquier tiempo, mediante la celebración de congresos nacionales. Como ejemplo de los congresos nacionales de 2009 están: el XII Extraordinario, realizado en septiembre, en la Ciudad de México; y el XXXII Ordinario, llevado a cabo en diciembre, en Durango, Dgo. En ese último Congreso Nacional se acordó, entre otras cosas, que las Comisiones Estatales de Derechos Humanos de Baja California, Tlaxcala y Zacatecas, formen una Comisión de Trabajo que se encargue del estudio sobre el tema de los migrantes, y que la Comisión de Derechos Humanos de Campeche diseñe un mecanismo de atención y seguimiento al tema de explotación sexual y laboral infantil, para ser presentado en fecha próxima ante la FMOPDH.⁴⁹

En razón de que la CDHDF y la CDDHEG mantienen coordinación con los demás organismos públicos de derechos humanos, el desempeño de ambas comisiones respecto de la característica analizada en este inciso se apega a los *Principios de París*.

e) Para terminar, por cuanto hace a que las INDH deben establecer relaciones con organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la promoción y protección de los derechos humanos, de diversas especializaciones, pasa, por un lado, que en 2009 la CDHDF estableció relación, en el contexto de la elaboración del *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*, con Católicas por el Derecho a Decidir, A.C.; Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria O.P., A.C.; deca Equipo Pueblo, A.C.; elige, Red de Jóvenes por los Derechos Sexuales y Reproductivos, A. C.; fundar, Centro de Análisis e Investigación; Grupo de Información en Reproducción Elegida, A.C.; Red por los Derechos de la Infancia en México, así como con Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) Sede México, Universidad Panamericana y Oficina del ACNUDH en México. La CDHDF fungió durante todo el proceso como Secretaria

⁴⁹ Véanse los artículos 7, 11, 12 y 32 de los Estatutos de la FMOPDH, así como, en internet, la dirección http://www.cndh.org.mx/estatales/nvaFedmex/documentos/pdf/acuerdosFmopdh_1.pdf.

Técnica del Comité Coordinador para la Elaboración del *Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*.⁵⁰

También en 2009, la CDHDF sostuvo o estableció relación con 59 organizaciones de la sociedad civil, con organismos internacionales y con instituciones académicas, en el contexto de su VIII Feria de los Derechos Humanos de la Ciudad de México, realizada en el Zócalo capitalino y en el edificio principal de esa Comisión, con el objeto de promover los derechos humanos. Durante la Feria hubo exposiciones artísticas, muestras fotográficas, exhibiciones cinematográficas, oferta educativa y editorial, todo ello en materia de derechos humanos, así como foros que permitieron abrir espacios de diálogo, reflexión e intercambio de ideas sobre temas de la agenda de derechos humanos.⁵¹

El Informe Anual 2009 de la CDHDF da cuenta de otros tantos eventos en los que esa Comisión se relacionó igualmente con organizaciones de la sociedad civil.

Por otro lado, con el objeto de estrechar relaciones con las organizaciones de la sociedad civil, nacionales e internacionales, dedicadas a la protección y defensa de los derechos humanos, la CDDHEG en el año 2009 se reunió con Brigadas Internacionales de Paz (PBI), Amnistía Internacional, Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), Reporteros Sin Fronteras, Comité Internacional de Juristas de Ginebra, Monitor Civil de Policía, Red Guerrerense de Organismos Civiles de Derechos Humanos (REDGRO), Colectivo Contra la Tortura e Impunidad, Taller de Desarrollo Comunitario (TADECO) e Instituto Guerrerense de Derechos Humanos, entre otras. Asimismo, durante el mismo año la CDDHEG se reunió tres veces con la Oficina del ACNUDH en México con objeto de tratar diversos asuntos relacionados con “los casos que conoce y ha documentado” esa Comisión, así como para abordar aspectos relacionados con la situación actual de los derechos humanos en Guerrero.⁵²

⁵⁰ Véase, en internet, la dirección http://informes.cd hdf.org.mx/anual2009_2010/pdfs/promocion.pdf.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² Véase, en internet, la dirección <http://www.coddehumgro.org.mx/archivos/informes/INFORME2009.pdf>.

En razón de que las dos comisiones establecieron relaciones con organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la promoción y protección de los derechos humanos, el desempeño de ambas respecto de la característica analizada en este inciso se apega a los *Principios de París*.

Lo trabajado hasta aquí sobre diseño institucional arroja los resultados siguientes:

De los ocho atributos o características comprendidos en el rubro *competencias y atribuciones*, el diseño institucional de la CDHDF se apega a los *Principios de París* en cinco de aquellos (la competencia para promover y proteger los derechos humanos; la atribución de presentar al gobierno, al legislativo y a cualquier otro órgano pertinente, recomendaciones, propuestas e informes; la atribución de asegurarse de la aplicación de los instrumentos internacionales, así como de promover y asegurarse que la legislación y las prácticas administrativas se armonicen con los instrumentos internacionales y que su aplicación sea efectiva; la atribución de cooperar con organismos del sistema de las Naciones Unidas, instituciones regionales e instituciones de otros países; y la atribución de colaborar en la elaboración de programas relativos a la enseñanza y la investigación en la esfera de los derechos humanos y participar en su aplicación, así como de dar a conocer los derechos humanos y la lucha contra todas las formas de discriminación), mientras que el diseño institucional de la CDDHEG sólo se apega en uno (la competencia para promover y proteger los derechos humanos).

El diseño institucional de la CDHDF y la CDDHEG están, en gran medida, desapegados de los *Principios de París*, en lo que atañe al rubro *Composición y garantías de independencia y pluralismo*; de hecho, el diseño de la CDDHEG está totalmente desapegado.

El presente trabajo pone de manifiesto, respecto de la CDDHEG, que: el ejecutivo tiene bajo su control la designación de la persona titular y de las personas que integran el Consejo de esa Comisión, por tanto se niega la participación ciudadana en la elección; la designación del presidente se hace sin que medie acto oficial en el cual se establezca duración del mandato, pues es prácticamente vitalicio; la propia norma que rige a la

CDDHEG la reconoce como órgano del Estado de Guerrero y como representante de éste, y; hay acciones que el presidente de la Comisión sólo puede realizar a través del Gobernador o previo a informarlo sobre el particular. Todo ello hace sostener que esa Comisión tiene nulas garantías de independencia, carece de la misma.

Por otro lado, el marco normativo de la CDHDF y la CDDHEG no retoman las exigencias de pluralismo a que los *Principios de París* aluden; esto es, omite establecer que esas comisiones deben contar con representación pluralista de las fuerzas sociales o reflejar en su composición el perfil social de las comunidades donde operan.

Así, en el caso de la CDHDF tenemos que, tomando en consideración lo señalado en el párrafo inmediato anterior y que el marco normativo que la rige no establece que debe disponer de infraestructura apropiada y de créditos suficientes, su diseño institucional cubre sólo una de las tres características comprendidas en el rubro *Composición y garantías de independencia y pluralismo*, siendo ésta la consistente en el nombramiento de los miembros mediante acto oficial en el que se señale un plazo determinado de duración del mandato.

Las deficiencias en el diseño institucional de ambas comisiones, aquí demostradas, van en contra de la exigencia planteada por Naciones Unidas de contar en el plano nacional con INDH independientes y con pluralidad en su representación para que sean eficaces en la protección y promoción de los derechos humanos.

Pasando a otro tema, en 2009 la CDHDF cubrió las cinco características comprendidas en el rubro *modalidades de funcionamiento* (dirigirse a la opinión pública para dar a conocer sus opiniones y recomendaciones; reunirse de manera regular y cada vez que sea necesario, en presencia de sus miembros, debidamente convocados; establecer grupos de trabajo, así como secciones regionales; coordinarse con órganos de carácter jurisdiccional o de otra índole encargados de la promoción y protección de los derechos humanos; y establecer relaciones con organizaciones de la sociedad civil). Por su cuenta, la CDDHEG cubrió en la misma anualidad las mismas características, excepto la consistente en dirigirse a la opinión pública para dar a conocer sus opiniones y recomendaciones. De poco o nada sirve que la

CDDHEG realice actividades comprendidas dentro del rubro *modalidades de funcionamiento* a que aluden los *Principios de París* si no es independiente ni plural.

De lo arriba descrito se desprende que el diseño institucional de organismos que conforman el Sistema *ombudsman* mexicano varía entre sí. Por lo menos entre la CDHDF y la CDDHEG existen grandes diferencias en las atribuciones que tienen o debieran tener conferidas, en su composición y en el nivel para garantizar la independencia.

La matriz de datos que se presenta en el Anexo 1 muestra las características descritas por los *Principios de París* a las cuales el diseño institucional de la CDHDF y la CDDHEG se ajustan o se desapegan. Los supuestos en los que se da ese apego aparecen marcados con un punto. Si consideramos que es 14 la cantidad máxima de puntos que en mi estudio podría alcanzar el diseño de cada comisión si se apegara en todo a los *Principios de París*, tenemos que el diseño de la CDHDF al haber reunido 11 puntos se distancia menos de los principios, mientras que el de la CDDHEG por reunir tan sólo 5 puntos se distancia más. El diseño de la CDHDF se apega a la mayoría de las cuestiones sustantivas que los *Principios de París* plantean, en cambio el de la CDDHEG sólo se ajusta a las menos sustantivas.

2. Recomendaciones de la CDHDF y la CDDHEG

El análisis de las recomendaciones arroja la puntuación siguiente:

| Comisión | Recomendación | Investigación | Fundamentación Jurídica | Motivación | Reparación | Promedio | Sumatorio |
|----------|---------------|---------------|-------------------------|------------|------------|----------|-----------|
| CDHDF | 1/2009 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0.75 | 3 |
| CDHDF | 12/2009 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 4 |
| CDHDF | 15/2009 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 4 |
| CDHDF | 16/2009 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 4 |
| CDHDF | 19/2009 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0.5 | 2 |
| CDHDF | 20/2009 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0.75 | 3 |

| | | | | | | | |
|--------|----------|---|---|---|---|------|---|
| CDHDF | 23/2009 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0.75 | 3 |
| CDDHEG | 036/2009 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0.5 | 2 |
| CDDHEG | 057/2009 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0.5 | 2 |
| CDDHEG | 066/2009 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0.5 | 2 |
| CDDHEG | 086/2009 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0.5 | 2 |
| CDDHEG | 091/2009 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0.5 | 2 |
| CDDHEG | 092/2009 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0.5 | 2 |
| CDDHEG | 097/2009 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0.5 | 2 |
| CDDHEG | 099/2009 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0.5 | 2 |

A continuación describo los hallazgos de mi estudio. En lo que toca a la CDHDF, ocurre que en todos los casos, como parte de la investigación, además de obtener información de parte de la autoridad involucrada en la violación a derechos humanos y analizarla, se realizaron otras acciones, como por ejemplo, entrevistas a las víctimas y a testigos; obtención y análisis de certificados y dictámenes médicos y psicológicos respecto de las víctimas; revisión de expedientes de averiguación previa, causa penal y apelación; análisis de información obtenida de otras autoridades en vía de colaboración. La evidencia de la violación se construyó con los resultados de esas acciones y no sólo con lo informado por la autoridad. De ahí que la investigación es adecuada.

También en todos los casos la fundamentación jurídica es adecuada, en razón de que se hace referencia a las normas de derecho doméstico –la *Constitución*, la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos* y la *Ley de los Derechos de las Niñas y Niños del Distrito Federal*, entre otras-, a los instrumentos internacionales convencionales y no convencionales –la *Declaración Universal*; el *PIDCP*; la *Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*; el *Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley*; la *Declaración Americana*; el *Pacto de San José*; la *Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura*, la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de “Belém do Pará”)*; entre otros- y a estándares internacionales de derechos humanos –observaciones generales de los comités contra la Tortura, de Derechos Humanos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como informes del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias de Naciones Unidas y jurisprudencia de la Corte Interamericana, entre otros-. No sólo se citan las normas jurídicas, se describe su contenido. Además, se retoman principios o razones de ética y equidad derivados de instrumentos o instancias internacionales, por ejemplo, el consistente en que no puede invocarse una orden de un funcionario superior o de una autoridad pública como justificación de la tortura, o bien, en que cuando el Estado brinda un servicio de salud pública, pero en lugar de generar un bienestar provoca por negligencia un acto del que priva de la vida a una persona, se genera una violación al derecho humano de la vida, debido a

que debe ser garante del derecho a la salud y la vida, quedando obligado a prevenir todas aquellas situaciones que pudieran conducir, por acción u omisión, la supresión de la vida de la persona usuaria de los servicios médicos, y por consecuencia, recae en el Estado la obligación de proporcionar una explicación convincente y satisfactoria cuando por un caso de negligencia alguna persona usuaria del servicio de salud pública pierde la vida, asumiendo la responsabilidad por la muerte de esa persona.

Excepto en una recomendación -19/2009-, en todas las demás la motivación es adecuada, pues se analiza y valora las pruebas, y se establece la relación existente entre los hechos violatorios probados y el contenido de las normas, quedando fehacientemente acreditada la violación; en los dos casos en que la recomendación va dirigida a más de una autoridad,¹ se señalan con exactitud las violaciones a derechos humanos cometidas por cada una de ellas.²

Ahora bien, en lo particular respecto de la reparación por la violación a derechos humanos, sucede lo siguiente:

*Recomendación 1/2009*³

Si bien la recomendación solicita el pago de indemnización, el otorgamiento de atención médica y psicológica a las víctimas y la adopción de medidas para garantizar la no repetición, omite pedir medidas de satisfacción así como determinar las afectaciones por concepto de daño emergente y lucro cesante o pérdida de ingresos; se limita a citar el criterio de la Corte Interamericana respecto de éstos dos conceptos. Por consiguiente, no vela por la reparación del daño de manera integral, omisión que pone de manifiesto que la reparación no tiene perspectiva de las víctimas. Por ello, la reparación es inadecuada.

*Recomendación 12/2009*⁴

¹ Recomendaciones 12/2009 y 23/2009.

² La recomendación 19/2009 analiza y valora las pruebas, sin embargo omite establecer la relación existente entre los hechos violatorios probados y el contenido de las normas.

³ Se puede consultar en la página http://directorio.cd hdf.org.mx/libros/recomendaciones/2009/01/reco_0109.pdf.

La reparación es adecuada por los motivos que se exponen a continuación: la determinación del daño y su reparación se hacen de acuerdo con el derecho de los derechos humanos; la recomendación vela por la reparación integral, solicita reparaciones materiales –tanto por daños materiales como inmateriales-, así como otras formas de reparación bajo las modalidades de restitución, medidas de satisfacción y garantías de no repetición -como la violación se consumó, no fue posible solicitar el cese de la misma-, y; la reparación tiene la perspectiva de la víctima, por ejemplo: toma en consideración los efectos físicos y mentales de las víctimas indirectas a consecuencia de la ejecución arbitraria de su familiar.

*Recomendación 15/2009*⁵

La determinación del daño y su reparación se hacen de acuerdo con el derecho de los derechos humanos. La recomendación vela por la reparación integral, solicita el cese de la violación –al derecho a la salud-, reparaciones materiales –tanto por daños materiales como inmateriales-, así como otras formas de reparación bajo las modalidades de restitución, medidas de satisfacción y garantías de no repetición. La reparación tiene la perspectiva de la víctima, por ejemplo, en razón de que la víctima dejó de asistir a la escuela a causa de los efectos de la violación a derechos humanos, solicita realizar los trámites a que haya lugar para que se le otorgue una beca a fin de que continúe sus estudios de nivel licenciatura en la institución educativa que ella elija. En consecuencia, la reparación es adecuada.

*Recomendación 16/2009*⁶

La determinación del daño y su reparación se hacen de acuerdo con el derecho de los derechos humanos. La recomendación vela por la reparación integral, solicita reparaciones materiales –tanto por daños materiales como inmateriales-, así como otras formas de reparación bajo las modalidades de restitución, medidas de satisfacción y garantías de no repetición; como la violación se consumó, no fue posible solicitar el cese de la misma. La

⁴ Se encuentra disponible en la página http://directorio.cd hdf.org.mx/libros/recomendaciones/2009/07/Reco_1209.pdf.

⁵ Está disponible en la página http://directorio.cd hdf.org.mx/libros/recomendaciones/2009/07/Reco_1509.pdf.

reparación tiene la perspectiva de la víctima, por ejemplo: toma en consideración las múltiples afectaciones materiales y morales de las víctimas indirectas a consecuencia de la ejecución arbitraria de sus familiares. Por esas razones, la reparación es adecuada.

*Recomendación 19/2009*⁷

La recomendación solicita reparación bajo las modalidades de restitución, medidas de satisfacción y garantías de no repetición. Pero omite solicitar reparaciones materiales; destaca que en el apartado denominado “7. Obligación del Estado de reparar el daño ocasionado por la violación a derechos humanos” menciona que se deberá otorgar indemnización a las víctimas, sin embargo en los puntos recomendatorios no la pide. Por tanto, no solicita la reparación del daño de manera integral.

*Recomendación 20/2009*⁸

Resulta, entre otras cosas, que la recomendación versa básicamente sobre varios casos de internos en centros de reclusión que fallecieron a causa de negligencia médica, y no en todos ellos se solicita reparación bajo la modalidad de satisfacción consistente en investigar y sancionar a los servidores públicos responsables; por lo cual, no se vela por la reparación integral del daño.

*Recomendación 23/2009*⁹

La recomendación solicita reparación bajo las modalidades de restitución, medidas de satisfacción y garantías de no repetición. Pero omite solicitar reparaciones materiales; destaca que en el apartado denominado “6. Obligación del Estado de reparar por las violaciones a derechos humanos” menciona que se debiera otorgar indemnización a las víctimas, sin embargo en los puntos recomendatorios no la pide. Tampoco la

⁶ Se puede consultar en la página http://directorio.cd hdf.org.mx/libros/recomendaciones/2009/07/Reco_1609.pdf.

⁷ Es consultable en la página http://directorio.cd hdf.org.mx/libros/recomendaciones/2009/09/Reco_1909.pdf.

⁸ Está disponible en la página http://directorio.cd hdf.org.mx/libros/recomendaciones/2009/09/Reco_2009.pdf.

recomendación vela porque se investigue y sancione a los responsables de la violación. Por tanto, no solicita la reparación del daño de manera integral.

Por otro lado, en lo relativo a la CDDHEG pasa que en todos los casos, como parte de la investigación, se solicitó información a la autoridad responsable y se analizó y se realizaron otras acciones, entre ellas: entrevistas a las víctimas y a testigos; visitas de campo; revisiones del estado físico de las víctimas; análisis de información obtenida de otras autoridades en vía de colaboración. La evidencia de la violación se construyó con los resultados de esas acciones y no sólo con lo informado por la autoridad. Por esos motivos la investigación es adecuada.

De igual forma, en todos los casos de la CDDHEG la motivación es adecuada porque las recomendaciones analizan y valoran las pruebas, y establecen la relación existente entre los hechos violatorios probados y las normas, acreditándose fehacientemente la violación.

Por el contrario, respecto de la fundamentación jurídica acontece que en todas las recomendaciones es deficiente, pues aunque se hace referencia a las normas de derecho doméstico y a instrumentos internacionales tanto convencionales como no convencionales, no siempre se describe el contenido de los instrumentos internacionales; tampoco, en ninguna de ellas se retoman principios o razones de ética y equidad derivados de instrumentos o instancias internacionales.

En lo que respecta a la reparación, se tiene que: a) las recomendaciones 036/2009, 066/2009, 091/2009, 092/2009 y 099/2009 lo único que solicitan son medidas de satisfacción que consisten, básicamente, en investigar y sancionar a los responsables, y; b) las recomendaciones 057/2009, 086/2009 y 097/2009 piden investigar y sancionar a los responsables, así como reparar el daño material mediante indemnización fijada de acuerdo con la legislación administrativa.

⁹ Se puede consultar en la página http://directorio.cd hdf.org.mx/libros/recomendaciones/2009/09/Reco_2309.pdf.

Lo anterior demuestra que así como el diseño institucional de organismos que conforman el Sistema *ombudsman* mexicano varía entre sí, lo mismo ocurre en el caso de sus recomendaciones.

Como se puede apreciar, de las siete recomendaciones de la CDHDF, todas cubren adecuadamente los atributos **investigación** y **fundamentación jurídica**; sólo una no cubre debidamente la **motivación**, y cuatro no cubren la **reparación**. Asimismo, tres cubren los cuatro atributos; tres cubren igual número de atributos, es decir, tres; y una sólo cubre dos atributos. Dicho en otras palabras: tres recomendaciones tienen promedio máximo de calidad (1), tres tienen calidad superior de la media (0.75) y sólo una tiene mediana calidad (0.5).

También se pone de manifiesto que de las ocho recomendaciones de la CDDHEG, todas cubren la **investigación** y **motivación**, y ninguna cubre la **fundamentación jurídica** ni la **reparación**. Además, la totalidad de recomendaciones cubre sólo dos atributos, de ahí que cada una de ellas tiene promedio de calidad de 0.5 o, lo que es lo mismo, tienen mediana calidad.

Contrario a como ocurre con las recomendaciones de la CDHDF, las de la CDDHEG no cubren la **fundamentación jurídica** porque omiten, ya sea, señalar el contenido de todos los instrumentos internacionales invocados –en cinco casos–, o bien, mencionar los principios o las razones de equidad y ética que se desprenden de éstos –en los ocho casos–; al señalar ampliamente el contenido de normas se limitan en su mayoría al de las normas del derecho doméstico. Esto pone de manifiesto que en el caso de la CDDHEG se da menor importancia a los instrumentos internacionales que a las normas del derecho doméstico, como fuente de los derechos humanos.

Tampoco la totalidad de las recomendaciones de la CDDHEG cubren la **reparación** porque no velan para que la misma sea integral. En su mayoría se inclinan a solicitar sólo la investigación y sanción. En las pocas ocasiones en que solicitan indemnización lo hacen en términos de la normatividad administrativa, más no de acuerdo con el derecho de los

derechos humanos. Esto reduce la incidencia de la Comisión en la protección de los derechos humanos.

Todo lo anteriormente expuesto evidencia que las recomendaciones de ambas comisiones tienen nivel distinto de calidad; las de la CDHDF tienen mejor calidad que las de la CDDHEG.

Hay correspondencia entre un diseño institucional menos distante de los *Principios de París* y la mayor calidad de las recomendaciones, como es el caso de la CDHDF, y entre un diseño más distante de esos principios y menor calidad de las recomendaciones, como ocurre con la CDDHEG. De ahí que podemos decir que entre más se apegue el *ombudsman* en su diseño institucional a dichos *Principios* es probable que sus recomendaciones tengan mejor calidad.

Si se toma en consideración que la CDDHEG no es independiente –como se sostiene en la primera parte del presente capítulo-, aunado a que en ningún caso solicitó la reparación integral del daño y que cuando pidió indemnización lo hizo conforme a la normatividad administrativa, podemos concluir que la falta de garantías de independencia del *ombudsman* reduce la posibilidad de que busque la reparación integral del daño de acuerdo con el derecho de los derechos humanos.

Conclusiones

La creación de las INDH se da en el contexto de un proceso marcado por los esfuerzos de la comunidad internacional por reconocer los derechos humanos y exigir constantemente su respeto y garantía.

Si bien el respeto de los derechos humanos corresponde a las autoridades así como a nosotros mismos, su protección y promoción es ante todo una tarea de carácter nacional cuya responsabilidad incumbe a los Estados, como el ACNUDH ha señalado. No basta con la existencia de un orden normativo para garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos, a fin de lograr su disfrute efectivo se requiere, como la Asamblea General de Naciones Unidas lo ha declarado y reiterado en diversos momentos, establecer infraestructuras nacionales que aseguren su protección y promoción.

Dado el importante papel que las INDH desempeñan, la Asamblea General de Naciones Unidas las ha alentado a impedir y combatir todas las violaciones a derechos humanos. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena vino a confirmar el valioso rol de las INDH, entre otras cosas, en la asesoría a las autoridades, la divulgación de información y la educación, todo ello en materia de derechos humanos, así como en la reparación de las violaciones a los mismos.

Por ello, y en razón de que los derechos humanos siguen siendo violados, como señala *la Declaración y el Programa de Acción de Viena* debe darse prioridad a la adopción de medidas nacionales e internacionales para promover los derechos humanos y establecer y reforzar las instituciones que desempeñan una función en la promoción y salvaguardia de tales derechos; instituciones que deben ser eficaces y mantener la independencia y el pluralismo de su representación, como lo ha reafirmado la Asamblea General de Naciones Unidas.

En México al igual que en otras latitudes de América Latina, las INDH, dado su origen europeo, han sido acogidas bajo la forma de *ombudsman* criollo, dedicado fundamentalmente a la promoción y protección de los derechos humanos pero sin descuidar

la atención a las quejas provenientes de una deficiente administración pública. Sin embargo, en nuestro país lo que denota la calificación de *ombudsman* criollo que defiende los derechos humanos a través de quejas, no es necesariamente lo que al día de hoy significan algunos de los organismos públicos de derechos humanos, por ejemplo la CDHDF que, si bien se autodefine como Defensoría del Pueblo, suele defender los derechos humanos más a partir del diagnóstico de situaciones estructurales o sistemáticas de violación.

Para hacer efectivos los derechos humanos se requiere no sólo disponer de una legislación adecuada, sino contar con una magistratura plural e independiente. Los organismos públicos mexicanos de derechos humanos, entre los cuales la CDHDF y la CDDHEG se encuentran, en tanto INDH están llamados por la comunidad internacional y nacional a contribuir a que el Estado Mexicano cumpla con las obligaciones básicas de respeto y garantía que los tratados de derechos humanos le imponen. Deben incidir en la prevención de violaciones a tales derechos y vigilar en el ámbito de su competencia el cumplimiento de las normas nacionales e internacionales de los mismos derechos. En suma, deben ser garantes de los derechos fundamentales. De ahí la importancia de que los organismos que conforman al Sistema *ombudsman*, entre otras cosas, sean totalmente independientes desde el punto de vista legal y funcional; atiendan las causas estructurales que dan origen a las violaciones de derechos humanos; tengan una actuación determinante en la reparación del daño por violaciones a los derechos humanos, la protección de las víctimas de esas violaciones y la solicitud de medidas tendientes a impedir la repetición de dichas violaciones; se asuman como una vía de acceso efectivo a la justicia que permite solucionar conflictos de distinta índole sin necesidad de acudir a los órganos jurisdiccionales y que es capaz de contribuir a garantizar el respeto a los derechos humanos.

El diseño institucional es un factor importante, no el único, que incide en la independencia de las INDH. Siguiendo con el caso mexicano, mi estudio arroja que el diseño institucional de organismos que conforman el Sistema *ombudsman* varía entre sí. La CDHDF y la CDDHEG presentan diferencias en las atribuciones que tienen o debieran tener conferidas y en su composición. También presentan diferencia, aunque mínima, en las condiciones de

independencia y pluralismo que debiera prever su marco normativo. El diseño de la CDHDF se distancia menos de los *Principios de París*, mientras que el de la CDDHEG se distancia más. El diseño de la CDHDF se apega a la mayoría de las cuestiones sustantivas que los *Principios de París* plantean. El diseño de la CDDHEG sólo se ajusta a las menos sustantivas, está totalmente desapegado en lo relativo a las atribuciones y las garantías de independencia.

Ocurre que el pluralismo de las INDH está ausente en el marco normativo de la CDHDF y la CDDHEG, pues se omite establecer que esas comisiones deben contar con representación pluralista de las fuerzas sociales o reflejar en su composición el perfil social de las comunidades donde operan.

Lo anterior es contrario a lo señalado por Naciones Unidas en el sentido de que para contar en el plano nacional con INDH eficaces en la protección y promoción de los derechos humanos es indispensable que sean independientes y tengan pluralidad en su representación.

Por otro lado, también las recomendaciones de organismos componentes del Sistema *ombudsman* presentan diferencias entre sí. De las siete recomendaciones de la CDHDF analizadas, seis tienen calidad alta o superior a la media y sólo una presenta mediana calidad. En cambio, las ocho recomendaciones de la CDDHEG que analicé tienen mediana calidad. A diferencia de lo que pasa con las recomendaciones de la CDHDF, las de la CDDHEG no cubren el atributo **fundamentación jurídica**, toda vez que omiten señalar el contenido de todos los instrumentos internacionales invocados o mencionar los principios o las razones de equidad y ética que se desprenden de los mismos. Se da menor importancia a los instrumentos internacionales que a las normas del derecho doméstico, como fuente de los derechos humanos. Tampoco la totalidad de las recomendaciones de la CDDHEG cubren el atributo **reparación** porque no velan para que la misma sea integral; mayoritariamente solicitan sólo la investigación y sanción; en las pocas ocasiones en que solicitan indemnización lo hacen en términos de la normatividad administrativa, más no de

acuerdo con el derecho de los derechos humanos. Esta situación resta eficacia a la protección de los derechos humanos.

Como acabo de mencionar, las recomendaciones de la CDHDF, con todo y que cuatro de ellas no cubren el atributo **reparación**, tienen mejor calidad que las de la CDDHEG. En virtud de que el diseño institucional de la CDHDF se ajusta más a los *Principios de París*, entonces se sostiene que entre más se apegue el *ombudsman* en su diseño institucional a dichos *Principios* es probable que sus recomendaciones tengan mejor calidad.

De vincular el hecho de que la CDDHEG no es independiente con el hecho de que en ningún caso solicitó la reparación integral del daño y cuando pidió indemnización lo hizo conforme a la normatividad administrativa, se concluye que la falta de garantías de independencia del *ombudsman* reduce la posibilidad de que busque la reparación integral del daño de acuerdo con el derecho de los derechos humanos.

Bibliografía

Ackerman, John M. (2007a). Organismos autónomos y democracia. *DFensor*. Agosto 2007. (8) Año V: 6-8.

_____ (2007b). *Organismos autónomos y democracia. El caso de México*. México: Siglo XXI Editores, S.A. de C.V.-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

_____ (2006a). ¿Autonomía disfuncional?: El diseño y desarrollo institucional de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. En Fondevila, G (comp.). *Instituciones, legalidad y estado de derecho en el México de la transición democrática*. México, Fontamara.

_____ (2006b). La rendición de cuentas de los organismos públicos autónomos. En *Primer Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos. Autonomía, gestión y rendición e cuentas*. México, CDHDF.

Albán, Walter (2005). Ponencia presentada en el panel “Retos, desafíos y expectativas de los organismos públicos de derechos humanos”, Curso Interdisciplinario de Alta Formación en Derechos Humanos, México, 11 al 25 de julio de 2005. *Memoria* (2006), México, Programa de Fortalecimiento Institucional de Organismos Públicos de Derechos Humanos.¹

Álvarez Icaza Longoria, Emilio. (2009a). Un nuevo modelo de organismo público de derechos humanos. *DFensor*. Octubre 2009. (10) Año VII: 3-5.

_____ (2009b). *Para entender los derechos humanos en México*. México, Nostra Ediciones, S.A. de C.V.

Bohórquez, Eduardo (2007). Alianza estratégica: organismos públicos autónomos y sociedad civil. *DFensor*. Agosto 2007. (8) Año V: 14-16.

¹ Este Programa es cofinanciado por la Unión Europea.

Casal, Jesús María, Carmen Luisa Roche, Jacqueline Richter y Alma Chacón Hanson (2005). *Derechos Humanos, Equidad y Acceso a la Justicia*. Venezuela, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.

Carta de las Naciones Unidas [en línea]. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/aboutun/charter.htm>.

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (2008a). *Informe especial sobre el derecho humano a un medio ambiente sano y la calidad del aire en la ciudad de México*. México, CDHDF.

_____ (2008b). *Defensoría del Pueblo. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*. México, CDHDF.

Conferencia sobre el Trabajo y la Cooperación de los Defensores del Pueblo/Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de la Unión Europea, América Latina y el Caribe (2001). Copenhague, Dinamarca, Ministerio de Relaciones Exteriores de Dinamarca. [En línea] Disponible en: <http://www.nhri.net/pdf/CST-SP.pdf>.

Consejo Internacional para Estudios de Derechos Humanos, OACNUDH (2005). *Evaluar la eficacia de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos*. ICHRP-OACNUDH. [En línea] Disponible en: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/NHRIsp.pdf>.

Constenla, Carlos (2005). Ponencia presentada en el panel “Retos, desafíos y expectativas de los organismos públicos de derechos humanos”, Curso Interdisciplinario de Alta Formación en Derechos Humanos, México, 11 al 25 de julio de 2005. *Memoria* (2006), México, Programa de Fortalecimiento Institucional de Organismos Públicos de Derechos Humanos.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [en línea]. Disponible en: <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero [en línea]. Disponible en: <http://www.coddehumgro.org.mx/archivos/leyes/GROCONST01.pdf>.

Convención Americana sobre Derechos Humanos [en línea]. Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-32.html>.

Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados [en línea]. Disponible en: <http://www.derechos.org/nizkor/ley/viena.html>

Courtis, Cristian (2005). “La protección de los derechos económicos, sociales y culturales a través del artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, en Courtis, Cristian, Denise Hauser y Gabriela Rodríguez Huerta (comp.), *Protección Internacional de Derechos Humanos. Nuevos desafíos*. México, Editorial Porrúa-ITAM.

Damián, Estela y Xihui Guillermo Tenorio (2007). Los organismos públicos autónomos. Herramienta para recuperar la credibilidad. *DFensor*. Agosto 2007. (8) Año V: 11-13.

Dulitzky, Ariel (2004). “Alcance de las obligaciones internacionales de los derechos humanos”, en Martín, Claudia, Diego Rodríguez-Pinzón y José A. Guevara (compiladores), *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. México, Fontamara-Universidad Iberoamericana.

Echandi, José Manuel (2005). Ponencia presentada en el panel “Retos, desafíos y expectativas de los organismos públicos de derechos humanos”, Curso Interdisciplinario de Alta Formación en Derechos Humanos, México, 11 al 25 de julio de 2005. *Memoria* (2006), México, Programa de Fortalecimiento Institucional de Organismos Públicos de Derechos Humanos.

Estatutos de la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos [en línea]. Disponible en: <http://www.cndh.org.mx/estatales/nvaFedmex/documentos/pdf/EstatutosFederacion.pdf>.

Fix-Zamudio, Héctor (2005). “Los organismos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos (ombudsman)”, en *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*. México, Porrúa.

Guerra Ford, Óscar Mauricio (2007). Transparencia de los órganos autónomos en el Distrito Federal. En *Segundo Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos. Autonomía, profesionalización, control y transparencia*. México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Guerrero, Humberto F. y Mario A. Solórzano (coordinadores) (2008). *Incorporación del derecho internacional de los derechos humanos al sistema jurídico mexicano*. México, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C.

Gutiérrez Contreras, Juan Carlos (2008). *Guía de Estudio de la Materia: Introducción al Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. Maestría en Derechos Humanos y Democracia 2008-2010. México: Flacso.

_____ (2006). “Retos en la protección y defensa de los derechos humanos a partir de la experiencia internacional”, en *La promoción y protección de los derechos humanos hoy*. México, Programa de fortalecimiento institucional de organismos públicos de derechos humanos.

IX Conferencia Internacional Americana [en línea]. Disponible en: http://biblio2.colmex.mx/coinam/coinam_2_suplemento_1945_1954/base2.htm.

Labarca, Margarita, Miguel Sarre y Sandra Serrano (2006). “La reparación del daño y las víctimas de violaciones a los derechos humanos en la CNDH”, en *La promoción y protección de los derechos humanos hoy*. México, Programa de fortalecimiento institucional de organismos públicos de derechos humanos.

Lachenal, Cecile, Juan Carlos Martínez y Miguel Moguel (2009). *Los organismos públicos de derechos humanos en México. Nuevas instituciones, viejas prácticas*. México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C. Disponible también en línea, en http://www.fundar.org.mx/fundar_1/site/files/ombudsmanfinal.pdf.

Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal [en línea]. Disponible en: <http://www.asambleadf.gob.mx/is52/010803000022.pdf>.

Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco [en línea]. Disponible en: <http://www.cedhj.org.mx/cedhj/legal/ley.pdf>.

Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal [en línea]. Disponible en: <http://www.asambleadf.gob.mx/is52/010803000062.pdf>.

Ley que crea la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos y establece el Procedimiento en materia de Desaparición Involuntaria de Personas [en línea]. Disponible en: <http://www.guerrero.gob.mx/pics/legislacion/13/LCDDHPMDIP.pdf>.

López Ugalde, Antonio (2006). *La CNDH y la Seguridad Pública. Aportaciones y retos del Ombudsman para la construcción de un país más seguro*. México, Programa Atalaya (ITAM-Flacso México-Fundar, Centro de Análisis e Investigación).

Madrazo, Jorge (1997). *El Ombudsman criollo*. México, Academia Mexicana de Derechos Humanos.

Marie, Jean Bernard. *Sistemas nacionales de protección de los derechos humanos* [en línea]. Disponible en: <http://www.iin.oea.org/iin/cad/sim/pdf/mod1/Texto%2010.pdf>.

Morlino, Leonardo (1994). “Problemas y opciones en la comparación”, en Sartori, Giovanni y Leonardo Morlino (compiladores), *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid, Alianza Editorial, S.A.

Naciones Unidas (2008). *Resolución 63/116, “Sexagésimo aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos”*. Asamblea General. [En línea] Disponible en: <http://www.un.org/spanish/comun/docs/?symbol=A/RES/63/116>.

_____ (2005). *Resolución 60/147, “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”*. Asamblea General. [En línea] Disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/reparaciones.htm>.

_____ (2004). Observación general número 31, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, “Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto”. Comité de Derechos Humanos. [En línea] Disponible en: [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/013fda1dafa48086c1256eac004b09d0?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/013fda1dafa48086c1256eac004b09d0?Opendocument).

_____ (1998). Resolución 53/144, “Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos”. Asamblea General. [En línea] Disponible en: [http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(symbol\)/a.res.53.144.sp](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(symbol)/a.res.53.144.sp).

_____ (1995a). “Instituciones nacionales de derechos humanos. Manual sobre la creación y el fortalecimiento de instituciones nacionales para la promoción y protección de los derechos humanos”. Serie de capacitación profesional No. 4, Centro de Derechos Humanos. Nueva York y Ginebra.

_____ (1995b). Resolución 50/176, “Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos”. Asamblea General. [En línea] Disponible en: <http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/bf650609225554378025666e0034386b?Opendocument>.

_____ (1993a). Documento A/CONF.157/23 “Declaración y Programa de Acción de Viena”. Asamblea General. Conferencia Mundial de Derechos Humanos. [En línea] Disponible en: [http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.157.23.Sp?Opendocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.Sp?Opendocument).

_____ (1993b). Resolución 48/134, “Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos

(*Principios de París*)². Asamblea General. [En línea] Disponible en: http://www.oas.org/dil/esp/Res_48-134_UN.pdf.

_____ (1948). *Resolución 217 A (III), “Declaración Universal de Derechos Humanos”*. Asamblea General. [En línea] Disponible en: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

Nash, Claudio (2009). *Las reparaciones ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (1988-2007)*. Chile. Universidad de Chile, Facultad de Derecho-Embajada de España en Chile, Oficina Técnica de Cooperación-Centro de Derechos Humanos.

Navarrete Monasterio, Juan (2006). “La integralidad e independencia de los organismos públicos de derechos humanos: estrategia para el fortalecimiento de las oficinas de ombudsman en Latinoamérica y el Caribe”, en *La promoción y protección de los derechos humanos hoy*. México, Programa de fortalecimiento institucional de organismos públicos de derechos humanos.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Folleto informativo No. 19, “Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos”*, sin fecha, ACNUDH. [En línea] Disponible en: http://www2.ohchr.org/spanish/about/publications/docs/fs19_sp.htm.

_____ (2003). *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México*. [En línea] Disponible en: <http://www.hchr.org.mx/documentos/libros/8diagnosticoCompleto.pdf>.

_____ (Sin fecha). *Defender los derechos humanos: entre el compromiso y el riesgo. Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México*. [En línea] Disponible en: <http://www.hchr.org.mx/documentos/informes/informepdf.pdf>.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos [en línea]. Disponible en: <http://www.cinu.org.mx/onu/documentos/pidcp.htm>.

² Son el resultado de una reunión técnica internacional organizada en el año 1991 por el Centro de Derechos

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [en línea]. Disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>.

Pulido, Miguel (2006). *El acceso a la información es un derecho humano. Propuesta para un estándar de acceso a la información de organismos públicos de derechos humanos*. México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.

Programa Atalaya (ITAM-La Ronda Ciudadana) (2006). *Análisis de gestión de la CNDH en 2005*. México, ITAM. Disponible también en línea, en http://atalaya.itam.mx/wp-content/uploads/analisis_de_gestion_cndh_2005.pdf.

_____ (2005). *Análisis de gestión de la CNDH en 2004*. México, ITAM-La Ronda Ciudadana. Disponible también en línea, en http://atalaya.itam.mx/docs/analisis_gestion_CNDH/Analisis_de_gestion_CNDH_281_02_05.pdf.

Reglamento Interno de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero [en línea]. Disponible en: http://coddehumgro.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=73&Itemid=83.

Ramírez, Gloria (2007). *El ombudsman al alcance de todos*. México, UNAM.

Rodríguez, Gabriela (2004). “Normas de responsabilidad internacional de los Estados”, en Martín, Claudia, Diego Rodríguez-Pinzón y José A. Guevara (comp.), *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. México, Fontamara-Universidad Iberoamericana.

Rowat, Donald C. (1973). *El ombudsman*. México, Fondo de Cultura Económica.

Sartori, Giovanni (1994). “Comparación y método comparativo”, en Sartori, Giovanni y Leonardo Morlino (compiladores), *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid, Alianza Editorial, S.A.

Schedler, Andreas (2008). *¿Qué es la rendición de cuentas?* Cuadernillo 3. México, IFAI.

Serrano, Sandra (2007). *Acceso a la justicia y Derechos Humanos en México. ¿Es el ombudman una institución eficaz para acceder a la justicia?* Organización de los Estados Americanos (OEA).

Tecalco, Omar (2006). *El informe de actividades de los organismos públicos de derechos humanos. Un mecanismo de rendición de cuentas.* México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C. Disponible también en línea, en http://www.fundar.org.mx/fundar_1/site/files/ombud_3.pdf.

Valladares, Leo (2001). “Las características de una institución fiable”, ponencia presentada en la Conferencia sobre el Trabajo y la Cooperación de los Defensores del Pueblo/Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de la Unión Europea, América Latina y el Caribe, Copenhague, Dinamarca, 24 y 25 de septiembre de 2001. [En línea] Disponible en: <http://www.nhri.net/pdf/CST-SP.pdf>.

Vega Vera, David Manuel (2007). Autonomía: gobernarse a sí mismo con apego a la legalidad, *DFensor*. Agosto 2007. (8) año V: 9-10.

Anexo 1. Características descritas por los *Principios de París* a las que el diseño institucional de la CDHDF y la CDDHEG se apegan

| | | CDHDF | CDDHEG |
|---|---|-------|--------|
| Competencias y atribuciones | Compete a la Comisión la promoción y protección de los derechos humanos. | • | • |
| | La Comisión tiene el mandato lo más amplio posible y claramente enunciado en un texto constitucional o legislativo, que establezca su composición y su ámbito de competencia. | | |
| | La Comisión tiene la atribución de presentar al gobierno, al legislativo y a cualquier otro órgano pertinente, recomendaciones, propuestas e informes sobre las cuestiones relativas a la protección y promoción de los derechos humanos. | • | |
| | La Comisión tiene la atribución de asegurarse de la aplicación, en su ámbito territorial, de los instrumentos internacionales de derechos humanos. También tiene la atribución de promover y asegurarse que la legislación (en sentido amplio) y las prácticas administrativas locales se armonicen con los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que México es parte y que su aplicación sea efectiva. | • | |
| | La Comisión tiene la atribución de cooperar con las Naciones Unidas y los demás organismos del sistema de las Naciones Unidas, las instituciones regionales y las instituciones de otros países que sean competentes en las esferas de la promoción y protección de los derechos humanos. | • | |
| | La Comisión tiene la atribución de colaborar en la elaboración de programas relativos a la enseñanza y la investigación en la esfera de los derechos humanos y participar en su aplicación en el ámbito escolar, universitario y profesional, así como de dar a conocer los derechos humanos y la lucha contra todas las formas de discriminación, en particular la discriminación racial, sensibilizando a la opinión pública, en particular mediante la información y la enseñanza. | • | |
| Composición y garantías de independencia y pluralismo | La composición de la Comisión y el nombramiento de sus miembros se ajustan a un procedimiento que ofrece todas las garantías necesarias para asegurar la representación pluralista de las fuerzas sociales interesadas en la promoción y protección de los derechos humanos. | | |
| | La Comisión dispone de infraestructura apropiada para el buen desempeño de sus funciones y de créditos suficientes destinados principalmente a la dotación de personal y locales propios. | | |
| | El nombramiento de los miembros de la Comisión se realiza mediante acto oficial en el que se señala un plazo determinado de duración del mandato. | • | |
| Modalidades de funcionamiento | La Comisión se dirige a la opinión pública, directamente o por intermedio de cualquier órgano de comunicación, especialmente para dar a conocer sus opiniones y recomendaciones. | • | |
| | La Comisión se reúne de manera regular y cada vez que sea necesario, en presencia de sus miembros, debidamente convocados. | • | • |
| | La Comisión establece grupos de trabajo integrados por sus miembros, así como secciones regionales para facilitar el desempeño de sus funciones. | • | • |

| | | | |
|------------------------|---|-----------|----------|
| | La Comisión mantiene coordinación con órganos de carácter jurisdiccional o de otra índole encargados de la promoción y protección de los derechos humanos (en particular, <i>ombudsman</i> , mediadores u otras instituciones similares). | • | • |
| | La Comisión establece relaciones con organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la promoción y protección de los derechos humanos, de diversas especializaciones. | • | • |
| Total de puntos | | 11 | 5 |

Anexo 2. Análisis de las recomendaciones

a) CDHDF

Recomendación 1/2009

Con motivo de la investigación de la violación a derechos humanos se solicitó información a la autoridad involucrada y se analizó. Igualmente, se entrevistó a las víctimas siguiendo los lineamientos establecidos en el *Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos y penas crueles, inhumanos o degradantes* (en adelante *Protocolo de Estambul*), se solicitaron y analizaron dictámenes médicos y psicológicos respecto de las víctimas, se entrevistó a testigos, se consultaron los expedientes de averiguación previa y de causa penal seguidos en contra de las víctimas. La evidencia de la violación se construyó con los resultados de todas esas acciones.

En cuanto a la fundamentación jurídica, se hace referencia a la *Constitución*; la *Declaración Universal*; el *PIDCP*; la *Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes* (en lo sucesivo *Convención contra la Tortura*); el *Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley* (en adelante *Código de Conducta*); la *Declaración Americana*; el *Pacto de San José*; la *Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura* (en lo sucesivo *Convención Interamericana en materia de tortura*); la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos* (en adelante *Ley Federal de Responsabilidades*); así como a una observación del Comité contra la Tortura y a jurisprudencia de la Corte Interamericana. Además de citarse las normas jurídicas, se describe su contenido. De igual forma, a colación del caso concreto en el que las víctimas fueron torturadas para auto inculparse y reconocer su vínculo con otras personas que tenían el carácter de probables responsables en una averiguación previa seguida por el delito de secuestro, se retoman principios o razones de ética y equidad derivados de instrumentos o instancias internacionales, por ejemplo, el consistente en que no puede invocarse una orden de un funcionario superior o de una autoridad pública como justificación de la tortura, o bien, uno que emana de la Corte Interamericana, respecto del cual la recomendación alude al tenor siguiente:

6.5. Los hechos denunciados en este caso [de tortura], como muchos otros, ponen de manifiesto la importancia de que el Estado, a través de sus distintas autoridades, persiga, investigue y sancione todos los delitos y, especialmente, los más graves. El no hacerlo de tal manera, no sólo fomenta la impunidad, sino que trae como consecuencia el incumplimiento de la obligación de otorgar a las víctimas de delitos un recurso efectivo. Asimismo, se deja en una incertidumbre social el hecho de que la sanción realizada no sea justa ni acorde a los derechos humanos.

6.6. En tal sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que:

“154. Está más allá de toda duda que el Estado tiene el derecho y el deber de garantizar su propia seguridad. Tampoco puede discutirse que toda sociedad padece por las infracciones a su orden jurídico. Pero, por graves que puedan ser ciertas acciones y por culpables que puedan ser los reos de determinados delitos, no cabe admitir que el poder pueda ejercerse sin límite”

En lo tocante a la motivación, tenemos que en su apartado “4. Motivación y Fundamentación” -el cual incluye los sub apartados “4.1. Prueba de los hechos (premisa fáctica)”, “4.2. Marco jurídico (premisa normativa)” y “Subsunción”- la recomendación analiza y valora las pruebas, y establece la relación existente entre los hechos violatorios probados y el contenido de las normas, quedando fehacientemente acreditada la violación.

Recomendación 12/2009

Se solicitó información a las autoridades involucradas en la violación y se analizó. Asimismo, se entrevistó a las víctimas y a testigos, se consultó expediente de averiguación previa, se solicitó información a una autoridad judicial en vía de colaboración y se analizó. La evidencia de la violación se construyó con los resultados de esas acciones.

La fundamentación jurídica hace referencia a la *Constitución*; la *Declaración Universal*; el *PIDCP*; el *Código de Conducta*; los *Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (en adelante Principios Básicos sobre Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego)*; la *Declaración Americana*; el *Pacto de San José*; la *Convención Interamericana en materia de tortura*, la

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de “Belém do Pará”); el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia, la Ley que Regula el Uso de la Fuerza de los Cuerpos de Seguridad Pública (en adelante Ley que regula el uso de la fuerza) y la Ley de Seguridad Pública, todos ellos del Distrito Federal; así como a un informe del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias de Naciones Unidas (en adelante “el Relator sobre Ejecuciones Extrajudiciales”), y a jurisprudencia y una opinión consultiva de la Corte Interamericana. No sólo se citan las normas jurídicas, se describe su contenido. Además, se retoman principios o razones de ética y equidad derivados de instrumentos o instancias internacionales, como es, a propósito de ejecución arbitraria, el consistente en que los Estados no sólo deben tomar medidas para evitar y castigar los actos criminales que entrañen la privación de la vida, sino también evitar que sus propias fuerzas de seguridad maten en forma arbitraria; asimismo, el consistente en que la privación de la vida por las autoridades del Estado es una cuestión de suma gravedad.³ Como se puede observar, la fundamentación es adecuada.

La recomendación, en sus apartados “4. Motivación y Fundamentación” y “5. Subsunción de las premisas fáctica y normativa: Análisis del caso concreto respecto de las violaciones al derecho a la vida, al acceso a la justicia de las víctimas y a la integridad personal de los familiares directos”, analiza y valora las pruebas, y establece la relación existente entre los hechos violatorios probados y el contenido de las normas, quedando fehacientemente acreditada la violación. La recomendación va dirigida a dos autoridades, se señalan con exactitud las violaciones a derechos humanos cometidas por cada una de ellas.

Recomendación 15/2009

Se solicitó información a la autoridad responsable y se analizó. De igual forma, se recabó y analizó información proveniente de la víctima; se recabaron y analizaron informes médicos y certificados de estado físico y rehabilitación de la víctima elaborados por un médico particular y por un médico adscrito a un hospital público; se revisó nota periodística que contiene declaraciones de la representante legal de la víctima, y; se consultaron expedientes

³ Esto último conforme a la Observación General No. 6 del Comité de Derechos Humanos.

de averiguación previa, causa penal y apelación. La evidencia de la violación se construyó con los resultados de esas acciones.

La fundamentación jurídica alude a la *Constitución*; la *Declaración Universal*; el *PIDCP*; el *PIDESC*, la *Convención contra la Tortura*; la *Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes* (en adelante *Declaración sobre la Protección contra la Tortura*); el *Código de Conducta*; los *Principios Básicos sobre Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego*; el *Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión* (en lo sucesivo *Conjunto de principios*); el *Pacto de San José*; el *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador)*; el *Estatuto de Gobierno*, el *Código Penal*, la *Ley que regula el uso de la fuerza* y la *Ley de Seguridad Pública*, todos ellos del Distrito Federal; así como a observaciones generales del Comité de Derechos Humanos y del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y a jurisprudencia de la Corte Interamericana. No sólo se citan las normas jurídicas, se describe su contenido. Asimismo, se retoman principios o razones de ética y equidad derivados de instrumentos o instancias internacionales, como se pone de manifiesto al señalar la recomendación que al interior de la institución a la que pertenecen los servidores públicos que violaron los derechos humanos se les debe investigar para establecer las correspondientes responsabilidades administrativas, con independencia de que un juez los absolvió en la causa penal seguida en su contra, en razón de que se trata de ámbitos de justicia distintos, para no generar impunidad por la violación a derechos humanos.

En lo tocante a la motivación, la recomendación, en su apartado “5. Motivación y Fundamentación” –el cual incluye entre otras cosas, un sub apartado de subsunción de las premisas fáctica y normativa-, analiza y valora las pruebas, y establece la relación existente entre los hechos violatorios probados y el contenido de las normas, quedando fehacientemente acreditada la violación a derechos humanos.

Recomendación 16/2009

Se solicitó información a la autoridad responsable y se analizó. También se recabó y analizó información proveniente de los familiares –víctimas indirectas- de las víctimas de ejecución arbitraria, se entrevistó a testigos, se revisaron notas periodísticas y sitios de internet, se consultaron expedientes de averiguación previa y causa penal, y se solicitó información a otra autoridad en vía de colaboración y se analizó. La evidencia de la violación se construyó con los resultados de esas acciones.

La fundamentación jurídica hace referencia a la *Constitución*; la *Declaración Universal*; el *PIDCP*; el *Código de Conducta*; los *Principios Básicos sobre Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego*; la *Declaración Americana*; el *Pacto de San José*; la *Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes*; la *Ley de las y los Jóvenes* y la *Ley que regula el uso de la fuerza*, ambas del Distrito Federal; así como a una observación general del Comité de Derechos Humanos, un informe especial del Relator sobre Ejecuciones Extrajudiciales y jurisprudencia de la Corte Interamericana y de la Corte Constitucional de Colombia. No sólo se citan las normas jurídicas, se describe su contenido. De igual forma, se toman en consideración principios o razones de ética y equidad derivados de instrumentos o instancias internacionales, como se pone de manifiesto al señalar la recomendación, siguiendo al Relator en comentario, que, de acuerdo con la normativa de los derechos humanos, la sospecha no es suficiente para justificar el recurso a los medios letales y que no hay ninguna base jurídica que justifique disparar a matar, excepto la certeza casi total de que, de no hacerlo, se perderán otras vidas.

En cuanto a la motivación, la recomendación, en sus apartados “4. Relación de evidencias en torno a las violaciones de derechos humanos” y “5. Motivación y Fundamentación” – mismo que incluye, entre otras cosas, un sub apartado de subsunción de las premisas fáctica y normativa- analiza y valora las pruebas, y establece la relación existente entre los hechos violatorios probados y el contenido de las normas, quedando fehacientemente acreditada la violación a derechos humanos.

Recomendación 19/2009

Se solicitó información a la autoridad involucrada en la violación y se analizó. Asimismo, el personal de la CDHDF realizó las acciones siguientes: inspección ocular y fijación

fotográfica del lugar de los hechos; entrevistas a las víctimas; certificación médica de la integridad física y psicológica de las víctimas, acorde con el *Protocolo de Estambul*; solicitud y análisis de los certificados de estado físico de las víctimas, emitidos por personal médico de centros de reclusión y de internamiento de adolescentes en conflicto con la ley penal; solicitud de informes a otras autoridades en vía de colaboración, mismos que fueron analizados. La evidencia de la violación se construyó con los resultados de esas acciones.

La recomendación está fundamentada jurídicamente en la *Constitución*; la *Ley Federal de Responsabilidades*; la *Declaración Universal*; el *PIDCP*; la *Convención sobre los Derechos del Niño*; la *Convención contra la Tortura*; la *Declaración sobre la Protección contra la Tortura*; el *Código de Conducta*; las *Reglas Mínimas para el Tratamiento a los Reclusos*; los *Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos*; las *Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad*; el *Conjunto de Principios*; el *Protocolo de Estambul*; la *Declaración Americana*; el *Pacto de San José*; la *Convención de "Belém do Pará"*; la *Convención Interamericana en materia de tortura*; así como en jurisprudencia de la Corte Interamericana. Además de ser citadas las normas jurídicas se señala su contenido. Asimismo, se toman en consideración principios o razones de ética y equidad derivados de instrumentos o instancias internacionales, por ejemplo, el consistente en que la omisión de las autoridades penitenciarias para erradicar y sancionar conductas de tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes conlleva la inobservancia del respeto a los derechos humanos de la población penitenciaria y fomenta la impunidad.

Acerca de la motivación, la recomendación analiza y valora las pruebas, sin embargo omite establecer la relación existente entre los hechos violatorios probados y el contenido de las normas, por tanto no queda fehacientemente acreditada la violación a derechos humanos.

Recomendación 20/2009

Para desahogar la investigación se solicitó información a las diversas autoridades involucradas en los casos y se analizó. Adicionalmente, se entrevistó a las víctimas, a las personas peticionarias, a testigos y a servidores públicos; se practicaron visitas de campo; se solicitaron y analizaron expedientes clínicos sobre la atención médica brindada a las víctimas; se obtuvieron y analizaron informes médicos externos sobre la atención médica

proporcionada a las víctimas –se trata de opiniones médicas emitidas por personal adscrito a la Dirección de Servicios Médicos y Psicológicos de la propia CDHDF y de un informe médico elaborado por personal de una institución pública federal-; se consultaron dictámenes de necropsia; se solicitó información a otras autoridades en vía de colaboración y se analizó. La evidencia de la violación se construyó con los resultados de esas acciones.

En la fundamentación jurídica se alude a la *Constitución*; la *Declaración Universal*; el *PIDCP*; el *PIDESC*, la *Convención contra la Tortura*; la *Declaración sobre la Protección contra la Tortura*; el *Código de Conducta*; la *Declaración Americana*; el *Pacto de San José*; el *Protocolo de San Salvador*; la *Ley General de Salud*; una Norma Oficial Mexicana; la *Ley de Salud del Distrito Federal*; así como a observaciones generales del Consejo Económico, Social y Cultural de Naciones Unidas y del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, a jurisprudencia de la Corte Interamericana y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. No únicamente se citan las normas jurídicas, se describe su contenido. Asimismo, se retoman principios o razones de ética y equidad derivados de instrumentos o instancias internacionales, como se pone de manifiesto al mencionar la recomendación, con base en lo señalado por la Corte Interamericana, que cuando el Estado brinda un servicio de salud pública, pero en lugar de generar un bienestar provoca por negligencia un acto del que priva de la vida a una persona, se genera una violación al derecho fundamental de la vida, debido a que debe ser garante del derecho a la salud y la vida, quedando obligado a prevenir todas aquellas situaciones que pudieran conducir, por acción u omisión, la supresión de la vida del usuario de los servicios médicos, y por consecuencia, recae en el Estado la obligación de proporcionar una explicación convincente y satisfactoria cuando por un caso de negligencia alguna persona usuaria del servicio de salud pública pierde la vida, asumiendo la responsabilidad por la muerte de esa persona.

Con respecto de la motivación, la recomendación, en sus apartados “5.1 Motivación” y “5.2 Fundamentación. Marco jurídico de los derechos humanos violados”, analiza y valora las pruebas, y establece la relación existente entre los hechos violatorios probados y el contenido de las normas, quedando fehacientemente acreditada la violación a derechos humanos.

Recomendación 23/2009

Una vez analizados los hechos materia de queja y establecida la competencia de la CDHDF para conocerlos, esa Comisión solicitó información a las autoridades involucradas en la violación y la analizó. Además, realizó otras diligencias para investigarlos. Entre ellas, se levantaron testimonios y se hicieron inspecciones en los lugares de los hechos; se recabaron certificados médicos de lesiones; se obtuvieron registros fotográficos de indicios y de algunas de las víctimas; se acudió a reuniones con autoridades para tratar uno de los temas vinculados con la violación, y; se tomó la ampliación de los hechos denunciados en las quejas originales, a través de entrevistas realizadas directamente a las víctimas. La evidencia de la violación se construyó con los resultados de esas acciones.

La fundamentación jurídica hace referencia a la *Constitución*; la *Declaración Universal*; el *PIDCP*; el *PIDESC*; la *Convención sobre los Derechos del Niño*; el *Pacto de San José*; el *Protocolo de San Salvador*; la *Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes*; la *Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación*, la *Ley de las y los jóvenes* y la *Ley de los Derechos de las Niñas y Niños*, todas del Distrito Federal; así como a una observación del Comité sobre Derechos del Niño, a jurisprudencia y una opinión consultiva de la Corte Interamericana. No sólo se citan las normas jurídicas, se describe su contenido. Asimismo, se retoman principios o razones de ética y equidad derivados de instrumentos o instancias internacionales, como se pone de manifiesto al mencionar la recomendación que

[...] la falta de políticas públicas y [la] implementación de programas ilegales, conllevan a tutelar los derechos de los niños callejeros, sin que se aborde el fenómeno de manera profunda e integral, como lo es considerar el estado de abandono y la situación de extrema pobreza o violencia a la que pudieron estar sujetos.

[...] Tal es el caso de la Delegación Cuauhtémoc, que implementó un programa donde detalla el apoyo que se brinda a los jóvenes y niños en situación de calle; sin embargo, el mismo está destinado a su protección; pero nada garantiza que [...] esté diseñado para el restablecimiento del vínculo familiar y el estudio del contexto que lo ha llevado a esa situación. Se considera que no se deja de pensar en el callejero como en un criminal o en un objeto de caridad, y se dejan de reconocer por ello, sus derechos como persona.

En cuanto a la motivación, la recomendación, en su apartado “5. Motivación y fundamentación” –el cual incluye el sub apartado “5.4 Subsunción de las premisas fáctica y normativa”-, analiza y valora las pruebas, y establece la relación existente entre los hechos violatorios probados y el contenido de las normas, quedando fehacientemente acreditada la violación a derechos humanos; además, la recomendación va dirigida a tres autoridades, se señalan con exactitud las violaciones a derechos humanos cometidas por cada una de ellas.

b) CDDHEG

Recomendación 036/2009

Se solicitó información a la autoridad involucrada en la violación y se analizó. Asimismo, el personal de la CDDHEG tomó la declaración de la víctima y de testigos; revisó el estado físico de la víctima; obtuvo certificado médico que describe las lesiones de la víctima, elaborado por una autoridad pública; solicitó y analizó expediente de averiguación previa. La evidencia de la violación se construyó con los resultados de esas acciones.

En cuanto a la fundamentación jurídica, se tiene que si bien hace referencia a la legislación nacional –la *Constitución*; la *Constitución Política*, el *Código Penal*, la *Ley 281 de Seguridad Pública* y la *Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos* (en adelante *Ley de Responsabilidades*), todos del Estado de Guerrero, y; la *Ley 145 del Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Acapulco de Juárez*- y a instrumentos internacionales tanto convencionales como no convencionales -la *Declaración Universal*, el *PIDCP*, la *Declaración Americana*, el *Pacto de San José* y el *Código de Conducta*-, sólo cita las normas internacionales, más no señala su contenido, con excepción del *Código de Conducta*. Tampoco retoma principios o razones de ética y equidad derivados de instrumentos o instancias internacionales.

La recomendación, en sus apartados “II. Hechos” y “IV. Consideraciones jurídicas”, analiza y valora las pruebas, y establece la relación existente entre los hechos violatorios probados y el contenido de las normas, acreditándose fehacientemente la violación.

En cuanto a la reparación, lo único que se solicita es investigar y sancionar a los responsables.

Recomendación 057/2009

Se solicitó información a las autoridades involucradas en la violación y se analizó. De igual manera, el personal de la CDDHEG tomó la declaración de las víctimas y de testigos; certificó las lesiones que presentó una de las víctimas; recabó evidencia fotográfica; realizó investigación de campo en el lugar de los hechos, incluida una inspección ocular. La evidencia de la violación se construyó con los resultados de esas acciones.

La fundamentación jurídica hace referencia a la legislación nacional –la *Constitución*; la *Constitución Política*, el *Código Penal*, la *Ley 281 de Seguridad Pública* y la *Ley de Responsabilidades*, todos del Estado de Guerrero, y; la *Ley 93 del Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Quechultenango*- y a instrumentos internacionales tanto convencionales como no convencionales –la *Declaración Universal*, el *PIDCP*, la *Declaración Americana*, el *Pacto de San José* y el *Código de Conducta*-, pero en el caso de las normas internacionales sólo las cita, más no señala su contenido, con excepción del *Código de Conducta*. Además, no señala principios o razones de ética y equidad derivados de instrumentos o instancias internacionales.

Con respecto de la motivación, la recomendación, en sus apartados “II. Hechos” y “IV. Consideraciones jurídicas”, analiza y valora las pruebas, y establece la relación existente entre los hechos violatorios probados y el contenido de las normas, quedando fehacientemente acreditada la violación a derechos humanos.

Para finalizar, sólo se solicita reparación por daño material mediante indemnización, así como medidas de satisfacción consistentes en investigar y sancionar a los responsables. En demérito de la reparación material, la indemnización se fija de acuerdo con la legislación administrativa.

Recomendación 066/2009

Se solicitó información a la autoridad responsable y se analizó. De igual forma, el personal de la CDDHEG tomó la declaración de las víctimas, de testigos y de servidores públicos involucrados en la violación; certificó las lesiones que presentó la víctima; revisó un certificado médico de lesiones de la víctima expedido en un hospital público. La evidencia de la violación se construyó con los resultados de esas acciones.

La fundamentación jurídica hace alusión tanto a legislación nacional como a instrumentos internacionales, sin embargo al igual que en el caso de las dos recomendaciones previamente señaladas de la CDDHEG sólo cita las normas internacionales en vez de describir su contenido, con excepción del *Código de Conducta*, y tampoco retoma principios o razones de ética y equidad derivados de instrumentos o instancias internacionales.

En cuanto a la motivación, al igual que como ocurre con las otras dos recomendaciones mencionadas, se analizan y valoran las pruebas, y se establece la relación existente entre los hechos violatorios probados y el contenido de las normas, quedando fehacientemente acreditada la violación.

Por cuanto hace a la reparación, únicamente se solicitan medidas de satisfacción consistentes, básicamente, en investigar y sancionar a los responsables.

Recomendaciones 086/2009 y 099/2009

Dentro de la investigación se solicitó información a las autoridades involucradas en las violaciones y, una vez obtenida, se analizó. Además, en el caso de la primera de esas recomendaciones, el personal de la CDDHEG tomó la declaración de una de las víctimas en trabajo de campo y de testigos; obtuvo y revisó expediente de averiguación previa, y certificó las lesiones que presentó una de las víctimas. En el caso de la segunda recomendación, se tomó declaración a las víctimas y a una funcionaria de un hospital en el que una de ellas estuvo hospitalizada; se obtuvo y analizó resumen clínico de esa víctima; se hizo estudio médico de la misma víctima; se desahogaron diligencias para que las víctimas reconocieran a los servidores públicos que violaron sus derechos humanos, y; se consultaron

constancias de expediente de causa penal. La evidencia de las violaciones, en ambos casos, se construyó con los resultados de esas acciones.

La fundamentación jurídica de ambas recomendaciones presenta la misma deficiencia que la fundamentación de las otras tres de la CDDHEG antes mencionadas.⁴

Como parte de la motivación, al igual que como ocurre con las demás recomendaciones previamente mencionadas de la CDDHEG, se analizan y valoran las pruebas, y se establece la relación existente entre los hechos violatorios probados y el contenido de las normas, quedando fehacientemente acreditada la violación.

Finalmente, en materia de reparación, en ambas recomendaciones sólo se solicitan medidas de satisfacción consistentes básicamente en investigar y sancionar a los responsables. De manera adicional, la recomendación *086/2009* solicita reparación por daño material mediante indemnización, pero fijada de acuerdo con la legislación administrativa.

Recomendaciones 091/2009, 092/2009 y 097/2009

Estas recomendaciones coinciden con todas las demás de la CDDHEG previamente descritas, en lo tocante a las características de la investigación y la motivación. También coinciden en lo que respecta a la reparación, en el sentido de que se limita a la investigación y sanción de los responsables, con excepción de la recomendación *097/2009* que solicita además indemnización fijada en términos de la legislación administrativa.

Estas tres recomendaciones tienen en común que, a diferencia de las otras recomendaciones de la CDDHEG antes referidas, la fundamentación jurídica señala el contenido de todos los instrumentos internacionales invocados, así como jurisprudencia de la Corte Interamericana. Sin embargo, no aluden a los principios o las razones de equidad y ética que se desprenden de los instrumentos internacionales.

⁴ Si bien ambas recomendaciones invocan instrumentos internacionales, describen sólo el contenido de algunos de ellos. Los instrumentos que únicamente se citan son: la *Declaración Universal*, el *PIDCP*, la *Declaración Americana* y el *Pacto de San José*, en el caso de la primera recomendación, así como la *Convención contra la Tortura*, tratándose de la segunda recomendación.