



**EL COLEGIO
DE SONORA**

DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES

**EL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES. ¿NEGOCIACIÓN
POLÍTICA O FUERZA MORAL? EL CASO DE LA GESTIÓN DE LA COMISIÓN
ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE SONORA, 1992-2012**

Tesis presentada por

OSCAR NICASIO LAGUNES LÓPEZ

Como requisito parcial para obtener el grado de

DOCTOR EN CIENCIAS SOCIALES

Director de tesis:

DR. JUAN POOM MEDINA

Hermosillo, Sonora

Agosto de 2015

A mi padre †José Nicasio Lagunes Lagunes

A mi madre Yolanda López Rodríguez

A mi esposa Anel Liliana Estrada Díaz

A mi maestro Luciano A. G. González Solís

Los aquí reunidos somos únicamente hombres privados que para hablar, para expresarse juntos, no poseen otro título que una cierta dificultad común para soportar lo que está pasando. Sé muy bien, hay que aceptar las evidencias, que no podemos hacer gran cosa contra las razones que impulsan a hombres y a mujeres a abandonar su país en vez de permanecer en él. Estos hechos están fuera de nuestro alcance. ¿Quién nos ha reunido entonces aquí? Nadie, y éste es precisamente un derecho que nos pertenece. (...) Existe una ciudadanía internacional que tiene sus derechos, sus deberes, y que nos compromete a levantarnos contra todo abuso de poder, a cualquiera que sea su autor y cualesquiera que sean sus víctimas. Después de todo nosotros somos gobernados y por esta razón solidarios.

M. Foucault

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN GENERAL.....	14
CAPÍTULO I.....	20
TEORÍAS Y METODOLOGÍAS DE ESTUDIO DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS DE DERECHOS HUMANOS.....	20
Introducción	20
1.1. Estado del arte.....	20
1.1.1. Estudios de caso sobre los Organismos Públicos de Derechos Humanos.....	21
1.1.2. Estudios comparativos sobre los Organismos Públicos de Derechos Humanos	27
1.1.3. Metodología	39
1.1.4. Definiciones de los Derechos Humanos.....	41
1.2. Los modelos de ombudsman en el mundo	45
1.2.1. El ombudsman escandinavo: naturaleza y evolución.....	46
1.2.2. El ombudsman Latinoamericano.....	50
1.2.3. Las funciones del ombudsman	59
1.3. Discusiones teóricas sobre las recomendaciones	64
1.3.1. Teoría constitucionalista del derecho	66
1.3.2. Teoría de los derechos fundamentales y teoría del control constitucional	70
1.3.3. La postura de la sociedad civil	74
Conclusión.....	78
CAPÍTULO II	81
EL MARCO LEGAL SOBRE LA PROMOCIÓN Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS.....	81
Introducción	81
2.1. Marco normativo internacional	81
2.1.1. La Declaración Universal de los Derechos Humanos	83
2.1.2. Convención Americana sobre Derechos Humanos	89
2.1.3. Los Principios de París.....	96
2.2. Marco normativo nacional	101
2.2.1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	101

2.2.2. La reciente reforma constitucional en materia de Derechos Humanos	106
2.3. Marco normativo local	116
2.3.1. La Constitución Política del Estado de Sonora	116
2.3.2. La Ley 123 que funda la Comisión y el Reglamento Interno.....	121
2.3.3. Reglamento Interno de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora	141
Conclusión.....	150
CAPÍTULO III	153
LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO	153
Introducción	153
3.1. Las instituciones defensoras de los derechos humanos	154
3.1.1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)	155
3.1.2. Los Organismos Públicos de Derechos Humanos (OPDH)	161
3.1.3. Las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC).....	175
3.2. La politización de los derechos humanos en Sonora.....	183
3.2.1. El discurso de los gobernadores locales sobre los derechos humanos	184
3.2.2. La relación de la CEDH con las organizaciones de la sociedad civil (OSC)	193
3.2.3. Los casos en que se politizan denuncias ciudadanas	201
3.3. Marco sociopolítico local de la defensa de los derechos humanos	212
3.3.1. Relación ombudsman-partidos políticos	212
3.3.2. Perspectiva comparada del cumplimiento de las recomendaciones	218
3.3.3. ¿A quién deben importar los derechos humanos?	226
Hacia un modelo de institucionalidad local	226
Conclusión.....	235
CAPÍTULO IV	238
LA GESTIÓN DE LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE SONORA	238
Introducción	238
4.1. Diseño Institucional.....	239
4.1.1. La estructura organizacional y el procedimiento de intervención	239
4.1.2. La cooptación político financiera del organismo	253
4.1.3. La elección de los cuatro ombudsman y de sus Consejos Consultivos	264
4.2. Desempeño Institucional	273
4.2.1. Manejo del presupuesto otorgado por el Congreso	274

4.2.2. Estadística de quejas y recomendaciones	283
4.2.3. Transparencia y rendición de cuentas	293
4.3. La situación de los derechos humanos	297
4.3.1. Las autoridades que más reciben recomendaciones	297
4.3.2. Los derechos humanos que más transgreden las autoridades.....	301
4.3.3. Las sanciones que se aplican a las autoridades	310
Conclusión.....	312
CAPÍTULO V	316
EL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES: ¿NEGOCIACIÓN POLÍTICA O FUERZA MORAL?	316
Introducción	316
5.1. Las recomendaciones de la Comisión Estatal de Derechos Humanos	317
5.1.1. El estado general que guardan las recomendaciones, 1992-2012	318
5.1.2. El cumplimiento de las recomendaciones, periodo 1992-2004.....	323
5.1.3. El cumplimiento de las recomendaciones, periodo 2005-2012.....	336
5.2. Lo que explica que las autoridades cumplan las resoluciones	352
5.2.1. La autonomía formal y la autonomía funcional	353
5.2.2. La autoridad moral y la fundamentación.....	356
5.2.3. La negociación política y el seguimiento	362
5.3. Deficiencias en el cumplimiento de las recomendaciones	369
5.3.1. La cuestionable restitución en el goce de los derechos vulnerados.....	369
5.3.2. La asimetría (desproporción) entre la falta cometida y la sanción aplicada.....	372
5.3.3. El plazo para que las autoridades cumplan las resoluciones	374
Conclusión.....	376
CONCLUSIÓN GENERAL	380
BIBLIOGRAFÍA.....	388
Anexo 1	411
Clasificación de las quejas según motivo, periodo 1992-2012	411
Anexo 2	412
Estado de las recomendaciones por categoría al momento de publicación de los informes, 1992-2012	412
Anexo 3	413

Queja interpuesta ante la CNDH y respuesta otorgada por el organismo	413
Anexo 4.....	416
Inexistencia del Consejo Consultivo durante la gestión de Raúl Arturo Ramírez Ramírez....	416
Anexo 5.....	418
Estado actual de las recomendaciones 1993-2003 y 2005-2010	418
Anexo 6.....	426
La Contraloría General del Estado no ha aplicado sanciones a raíz del cumplimiento total de las recomendaciones emitidas 1992-2012	426
Anexo 7.....	427
Circular a los medios de comunicación para el Tercer Informe de Trabajo de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.....	427
Anexo 8.....	428
¿El Congreso del Estado ha llamado, a petición del Presidente de la CEDH, a las autoridades que no aceptan o incumplen recomendaciones, para que expliquen su negativa?	428
Anexo 9.....	429
Recomendación número 19 de 1994	429
Anexo 10.....	432
Recomendación número 4 de 1998	432
Anexo 11.....	434
Recomendación número 2 de 2008	434
Anexo 12.....	438
Recomendación número 11 de 2009	438
Anexo 13.....	440
Recomendación número 7 de 2011	440
Anexo 14.....	443
Recomendación número 2 de 2012	443
Anexo 15.....	446
Categorías empleadas para el estado de las recomendaciones	446
Anexo 16.....	447
Estado de las recomendaciones 2004 y 2011	447
Anexo 17.....	456
Estado de las recomendaciones 2012	456
Anexo 18.....	463

Cumplimiento de las recomendaciones 02/2008, 11/2009, 07/2011 y 02/2012.....	463
Anexo 19.	471
Creación de las Visitadurías Generales V, VI y VII	471
Anexo 20.	472
Organismos Públicos de Derechos Humanos de las entidades federativas	472
Anexo 21.	473
Cumplimiento de las recomendaciones durante el periodo 2005-2012.....	473
Anexo 22.	504
Entrevista a Luis Alberto León León, Visitador General (1994-1997) de la Comisión Estatal de Derechos Humanos durante la Gestión de José Antonio García Ocampo, 1992-1996	504
Anexo 23.	516
Entrevista a Jorge Sáenz Félix, tercer Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, 2004-2009	516
Anexo 24.	545
Entrevista a Miguel Ángel Bustamante Maldonado, segundo Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, 1996-2004	545
Anexo 25.	560
Entrevista a Guillermo Noriega Esparza Director de Sonora Ciudadana A.C.	560
Anexo 26.	574
Entrevista a José Gerardo Gastelum Bojórquez, Secretario Técnico durante la gestión de Raúl Arturo Ramírez Ramírez	574
Anexo 27.	583
Entrevista a Luis Alberto Medina, Director del Programa Proyecto Puente (Noticiero de Stereo 100.3 FM).....	583
Anexo 28.	588
Respuesta a la solicitud de información enviada a la Comisión CNDH	588
Anexo 29.	590
Índice de cuadros, diagramas, figuras y gráficos	590

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) por el financiamiento otorgado durante estos cuatro años de arduo trabajo. Agradezco al Colegio de Sonora por formarme como investigador y proporcionarme todos los recursos necesarios para la realización de este proyecto doctoral. Mi gratitud especial al Dr. Juan Poom Medina, cuya asesoría fue decisiva para culminar exitosamente este proceso de investigación. Todo mi reconocimiento a los doctores Sergio Ortiz Leroux y Gabriela García Figueroa, por las excelentes sugerencias vertidas en los coloquios de posgrado que mejoraron sustancialmente el método, la forma y el contenido de esta investigación.

Las personas que se enumeran enseguida fueron claves para la consecución de los fines perseguidos en la sección correspondiente a la investigación de campo. A ellos todo mi agradecimiento por su valiosa colaboración en aceptar las entrevistas a profundidad, pese a tener sus agendas llenas. También reconozco la valiosa colaboración de quienes proporcionaron información relevante sobre la gestión de la Comisión Estatal:

- ❖ Jorge Sáenz Félix, Primer Presidente de la CEDH.
- ❖ Miguel Ángel Bustamante Maldonado, Segundo Presidente de la CEDH.
- ❖ José Gerardo Gastelum Bojórquez, Secretario Técnico durante la Gestión de Raúl Arturo Ramírez Ramírez, Cuarto Presidente de la CEDH.
- ❖ Luis Alberto León León, Visitador General durante la Gestión de José Antonio García Ocampo, Primer Presidente de la CEDH.
- ❖ Guillermo Noriega Esparza, Director de Sonora Ciudadana A.C.
- ❖ Luis Alberto Medina, Director de Proyecto Puente del Grupo Uniradio Sonora.
- ❖ Héctor Rodríguez Espinoza, Secretario Técnico durante la Gestión de José Antonio García Ocampo, Primer Presidente de la CEDH.
- ❖ Jorge C. Bojórquez Castillo, Quinto Visitador General durante la Gestión de Raúl Arturo Ramírez Ramírez, Cuarto Presidente de la CEDH.
- ❖ Raúl Arturo Ramírez Ramírez, Cuarto Presidente de la CEDH.

RESUMEN

La presente investigación doctoral tiene como objetivo hacer un estudio general de la gestión que realiza la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora (CEDHS), poniendo atención de manera particular en el cumplimiento de las recomendaciones que emite este organismo a las autoridades públicas del Gobierno del Estado de Sonora. Del análisis de las recomendaciones emitidas durante el periodo general 1992-2012, se encontró que en el periodo 1992-2004 las autoridades tendieron a cumplir más las recomendaciones del tipo “totalmente cumplidas”, hecho que coincide con la gestión de los ombudsmen designados por el Ejecutivo del Estado. Esto contrasta con el porcentaje de cumplimiento de las recomendaciones del segundo periodo, 2004-2012, pues las autoridades cumplieron más de manera parcial las recomendaciones, lo cual tiene lugar en las administraciones de los titulares de la Comisión elegidos por el Legislativo.

La justificación del estudio que aquí se emprende, obedece en primer lugar a que no existen en la entidad ni en el país estudios sobre la gestión que realiza la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, menos aún estudios que aborden el cumplimiento de las recomendaciones por parte de las autoridades públicas, que es el objeto de estudio de esta investigación. Por ello, ésta inquisición representa una aportación importante a las ciencias sociales y particularmente a las ciencias políticas, puesto que los derechos humanos son el principal factor de legitimidad de un régimen político y parte fundamental de la estructura institucional del mismo. A su vez, implica un compromiso que debe ser asumido tanto por las autoridades estatales y municipales, como por las organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación y la misma ciudadanía.

El problema central que da origen a las pesquisas que aquí se inician es por qué en el primer periodo se cumplieron más las recomendaciones del tipo “totalmente cumplidas”, mientras que en el segundo se cumplieron más de manera parcial. Los hallazgos muestran claramente que existe un fuerte control político de la Comisión por parte del Ejecutivo del estado, lo cual merma su autonomía. Este control se evidencia en el recorte presupuestal que realiza anualmente el gobernador al monto solicitado por el Organismo en sus Anteproyectos de Egresos. Por otro lado, el control político también se ejerce mediante la

designación del Presidente de la Comisión y del Consejo Ciudadano, proceso que sólo tiene lugar en el Congreso del Estado sin la participación de la ciudadanía en la evaluación de candidatos y en la propuesta de ternas al cargo de ombudsman. Esta sujeción al Ejecutivo se ha incrementado todavía más en la gestión de Raúl Arturo Ramírez Ramírez, el único ombudsman local que ha carecido de Consejo Consultivo durante los cuatro años (2010-2014) que lleva en funciones. No obstante, ha sido reelegido por el Congreso del Estado para un segundo periodo de gestión (2014-2018).

En respuesta al problema principal de este trabajo de investigación, se encontró evidencia suficiente para responder que en el primer periodo se cumplieron más las recomendaciones del tipo “totalmente cumplidas” que en el segundo, debido a que el Organismo Defensor Local negoció políticamente las recomendaciones con el Ejecutivo del Estado simulando de modo absoluto el cumplimiento total de las mismas. En cambio, en el segundo periodo las resoluciones se cumplieron parcialmente porque la negociación política fue fallida al intervenir varios actores en el proceso de negociación, lo cual dio lugar a que la simulación fuera parcial. El hallazgo anterior contradice a la teoría constitucionalista del derecho representada principalmente por Jorge Carpizo, Miguel Carbonell, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México (OACNUDH), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y por los Organismos Públicos de Derechos Humanos (OPDH) estatales, quienes argumentan que la autoridad moral del ombudsman es la explicación causal de que las recomendaciones sean cumplidas totalmente por las autoridades públicas federales, estatales y municipales. Los resultados obtenidos en esta investigación demuestran la falsedad de esta tesis.

Por otro lado, se encontró que en el primer periodo se daba un mejor seguimiento a las recomendaciones, pues en el primer periodo éstas tienen el estado que guardan en relación a su cumplimiento y el detalle de cómo las autoridades las cumplieron al momento de la publicación de los informes anuales de actividades por parte del organismo. Sin embargo, en este mismo periodo se enviaron a las autoridades públicas de Sonora gran cantidad de recomendaciones que no representan casos graves de violaciones a los derechos humanos. En una de estas recomendaciones se exponía el caso de una señora a quien la autoridad no dio respuesta a su solicitud de vender alcoholes. Un caso más que ejemplifica

nuestra afirmación es el de la empresa hotelera que compró un predio, cuyo cerco fue retirado por las autoridades municipales por bloquear el acceso a la vía pública. Los casos de recomendaciones que se emiten por violaciones no graves a los derechos humanos abundan en los informes anuales de la comisión en este primer periodo; inclusive, buena parte de las resoluciones no fueron fundamentadas adecuadamente, por eso no es extraño que en los informes emitidos por la Comisión sea reiterativa la frase “se hicieron las precisiones legales” después de que las autoridades no habían cumplido o aceptado las recomendaciones.

En el segundo periodo las recomendaciones estaban mejor fundamentadas, pero el seguimiento que les dio la Comisión fue precario. La mayoría de los informes de este periodo dicen cuál es el estado que guardan las recomendaciones al momento de su publicación, pero no detallan cómo las autoridades dieron cumplimiento a las resoluciones, a excepción de los informes 2005 y 2007, lo cual constituye una omisión grave a los deberes que tiene el organismo en materia de transparencia y rendición de cuentas. En estos últimos rubros la Comisión presenta serias deficiencias que habrá de atender en un corto plazo, pues los informes también omiten información relacionada con las auditorías realizadas al ejercicio presupuestal. De no incorporar en los informes este par de elementos, el Organismo Local seguirá deslegitimándose socialmente.

El análisis de las recomendaciones de los informes mostró que las autoridades no cumplieron las acciones sugeridas en las recomendaciones, particularmente las que se refieren a la investigación y aplicación de sanciones de las autoridades infractoras, y aun así la Comisión las califica de cumplidas totalmente. Esto, sin duda, constituye una flagrante violación a los derechos humanos de las víctimas cometida por la Comisión en complicidad con las autoridades públicas del estado, a saber, el derecho que éstas tienen a ser restituidas en el goce de sus derechos. La normatividad establece que la Comisión debe emitir una recomendación cuando comprueba en sus investigaciones que se violaron gravemente los derechos humanos, pero resulta absurdo que las autoridades competentes (Ministerios Públicos, Procuraduría de Justicia del Estado, Jueces) exoneren a los culpables de violaciones graves a los derechos fundamentales, como la tortura, la detención ilegal, la dilación en la procuración de justicia, el abuso de autoridad, lesiones físicas y la

negligencia médica, que en no pocas ocasiones han llegado a poner en riesgo la vida humana y a provocar la muerte de varios internos en los centros de detención locales.

En una recomendación del primer periodo, se narra el incidente sufrido por un interno que perdió la vida en un centro penitenciario del estado de Sonora, a causa de la golpiza propinada por los custodios y el director del penal. Ninguno de los responsables fue a dar a la cárcel y algunos de ellos siguen en la función pública. Esta recomendación fue calificada de cumplida totalmente por la Comisión, aunque las autoridades acataron a medias sus sugerencias. En el segundo periodo, se halló el caso de una mujer que murió debido a que el personal médico adscrito a un instituto de seguridad social del estado, no le proporcionó los servicios de salud como era requerido, lo que causó el deceso de la derechohabiente. La principal acción sugerida en esa recomendación, demandaba a las autoridades de esa institución indemnizar a los beneficiarios legales de la finada. Sin embargo, pese a que no fue cumplida la sugerencia de la recomendación, la Comisión optó por calificarla como totalmente cumplida. Estos son ejemplos concretos de los procesos que efectúan las autoridades del estado y la Comisión, para simular el cumplimiento de las recomendaciones.

Un ejemplo más de simulación, se da en los informes de gobierno en los que se habla de los derechos humanos en términos poco realistas. Por ejemplo, en los informes se dice que las instituciones de gobierno han cumplido las recomendaciones emitidas por la Comisión Estatal de Derechos Humanos, pero no se explica cómo se dio cumplimiento a las mismas. Por otro lado, en ellos se habla de las violaciones a los derechos humanos como un fenómeno que se da más en otros estados que en el nuestro, al grado que en estos documentos el tema sólo ocupa un párrafo. Lo anterior refleja la poca importancia que el estado da a los derechos humanos, aunque los informes de gobierno hablen retóricamente del Estado de Derecho como un asunto prioritario. Esta retórica fue puesta en evidencia por la CEDH de Sonora en dos de sus informes pocos años después de iniciar operaciones, denunciando la falta de voluntad de las autoridades públicas para acatar las acciones sugeridas en las recomendaciones y castigar a los culpables.

En las seis recomendaciones analizadas de ambos periodos, se constata que la aplicación de sanciones es desproporcional a la falta cometida. Las pocas sanciones que se llegan aplicar son meramente administrativas (apercibimiento, amonestación), pues no

logran reparar las faltas cometidas en perjuicio de las víctimas, a pesar de ser la reparación del daño el objetivo principal de las recomendaciones. Esta simulación da pie a un círculo vicioso en el que están inmersas tanto las autoridades encargadas de la procuración de justicia del estado, como aquellas que se dedican a la defensa y promoción de los derechos humanos desde el ámbito no jurisdiccional. Por esta razón, se requiere que la Comisión se convierta en una especie de Ministerio Público, para investigar y emitir resoluciones vinculantes y aplicar sanciones simétricas a las faltas. Dejar que las averiguaciones previas sean realizadas por los ministerios públicos, sólo acarrea que las autoridades sean juez y parte del proceso de restitución de los derechos afectados y que no sean restablecidos los derechos humanos de las personas. La creación del servicio profesional de carrera, la reforma de la Ley 123 para prohibir la reelección del ombudsman, la ciudadanización de su elección y de su Consejo Consultivo, la creación de un Observatorio Ciudadano que evalúe constantemente el trabajo del ombudsman, son algunas propuestas que sugerimos para que el Organismo Defensor haga un trabajo eficiente, eficaz y equitativo en favor de los derechos humanos de los sonorenses.

INTRODUCCIÓN GENERAL

En México no existe ninguna tesis doctoral sobre las causas que explican el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por las Comisiones de Derechos Humanos del país. Tampoco hay estudio alguno en Sonora a cerca de la gestión de la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDHS). La importancia que tiene la presente investigación para las ciencias sociales es determinar el tipo de arreglos y acciones a las que llegan los actores responsables de emitir recomendaciones (Comisión) con los que tienen la obligación de cumplirlas (gobierno). Es decir, se trata de indagar el proceso de gestión que efectúa la Comisión para que las autoridades públicas cumplan una recomendación. Se trata de estudiar el papel que juegan la sociedad civil y el Estado en la defensa y promoción de esos derechos. La importancia de esta investigación para las Ciencias Políticas radica en que los derechos humanos son parte medular “de la legitimidad de un régimen moderno y (...) un componente esencial de su entramado institucional” (Velasco 2010, 26).

El problema que se plantea de entrada es uno que no se había formulado anteriormente. Su planteamiento fue posible gracias al análisis de los datos sobre el estado que guardan las recomendaciones que emite la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, al momento de la publicación de los informes anuales de actividades de la gestión que este organismo realiza. Para su análisis, estos datos fueron divididos en dos periodos, el primero de ellos abarca a los ombudsmen electos por el gobernador del estado (1992-2004) y el segundo engloba a los elegidos por el Legislativo (2005-2012). El problema consiste en el hecho de que durante el primer periodo, las autoridades públicas del estado de Sonora tendieron a cumplir más las recomendaciones del tipo “totalmente cumplidas” (TC= 52.3%/PC= 4.9%) que en el segundo periodo, donde la categoría “parcialmente cumplidas” obtuvo el mayor porcentaje (PC= 31.3%/TC= 18.1). La literatura sobre el tema sostiene que la autoridad moral del organismo explica que una autoridad pública cumpla totalmente una recomendación (Carpizo, Carbonell). Sin embargo, nadie había puesto en cuestión la tesis de la autoridad moral de la teoría constitucionalista del derecho. Esto último es lo que hace el presente trabajo de investigación, a partir de la evidencia empírica hallada durante la investigación documental y el trabajo de campo.

El presente estudio doctoral, tiene como principal objetivo investigar cuáles son las causas que explican que las autoridades públicas del estado de Sonora hayan tendido a cumplir más totalmente las recomendaciones del tipo “totalmente cumplidas” durante el primer periodo y, en cambio, a cumplirlas parcialmente en el segundo. En relación con este objetivo, la pregunta principal de esta tesis que problematiza los datos anteriormente expuestos es la referente al por qué se da esta diferencia en los niveles de cumplimiento de las recomendaciones de un periodo a otro. La respuesta a esta cuestión que sirve de hipótesis principal (tesis) a validarse por los resultados finales de la investigación se enuncia a continuación.

En el primer periodo, de acuerdo al análisis empírico, el factor fuerte y exclusivo que explica que las recomendaciones sean “totalmente cumplidas” es una negociación política (simulación) entre el Titular de la Comisión y el Gobernador del Estado y no la autoridad moral del ombudsman, como generalmente señala la literatura en relación al cumplimiento de las recomendaciones. Por el contrario, cuando las recomendaciones fueron “totalmente cumplidas” se dio simulación total en el cumplimiento de las recomendaciones. En el segundo periodo, en cambio, las recomendaciones fueron “parcialmente cumplidas” porque se da una negociación política totalmente fallida o una simulación parcial entre el ombudsman y el Gobernador del Estado, puesto que la negociación tiene que darse con varios actores (Congreso y Ejecutivo). Por lo mismo, cuando las recomendaciones fueron “parcialmente cumplidas” la simulación fue parcial.

El presente trabajo de investigación se ha estructurado en cinco capítulos con sus respectivos anexos. Para los fines investigativos que se persiguen, el capitulado ha quedado organizado de la siguiente manera: “Teorías y metodologías de estudio de las instituciones públicas de derechos humanos” (capítulo 1), “El marco legal sobre la promoción y la protección de los Derechos Humanos” (capítulo 2), “La institucionalización de los Derechos Humanos en México” (capítulo 3), “La gestión de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora” (capítulo 4), “El cumplimiento de las recomendaciones: ¿negociación política o fuerza moral?” (capítulo 5). Cada capítulo cuenta con su propia introducción y conclusión, para facilitar la comprensión de los mismos.

La metodología que se ha empleado para realizar el presente estudio es mixta. Por un lado, se manejan datos duros y estadísticas de los mismos que permiten analizar

cuantitativamente el cumplimiento de las recomendaciones por parte de las autoridades públicas del Estado de Sonora y el desempeño general de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora. Por el otro, se hace uso de una metodología cualitativa consistente en el análisis documental de los informes anuales de actividades que ha emitido este organismo defensor, las respuestas a las solicitudes de acceso a la información pública, entrevistas a profundidad a presidentes y funcionarios de CEDH de Sonora, así como a integrantes de las Organizaciones de la Sociedad Civil involucradas con la defensa de los derechos humanos en el estado de Sonora. Los datos cualitativos resultantes fueron esenciales para interpretar la información recabada de manera cuantitativa.

El primer capítulo, “Teorías y metodologías de estudio de las instituciones públicas de derechos humanos”, tiene como objetivo exponer las teorías que servirán para analizar el objeto de estudio de la investigación, a saber, el cumplimiento de las recomendaciones por parte de las autoridades públicas del gobierno del estado de Sonora. La interrogante que se formula hace alusión a qué teorías han tratado de explicar el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por los Organismos Públicos de Derechos Humanos (OPDH). La hipótesis que anticipa la respuesta final a esta pregunta apunta a la idea de que no ha sido la autoridad moral del ombudsman la causa del cumplimiento de las recomendaciones del organismo defensor estatal sino que son otras las causas que explican este hecho, atendiendo al supuesto de que en el país los ombudsman no tienen autoridad moral por su subordinación al Ejecutivo.

El primer capítulo y los cuatros restantes (capítulo 2-5) han sido divididos en tres partes cada uno. La primera parte del primer capítulo desarrolla el estado del arte de los estudios realizados a nivel nacional a cerca del desempeño de los OPDH, así como la metodología que se utiliza en la investigación que nos ocupa. La segunda, habla del origen de la figura del ombudsman y su posterior evolución. En el apartado final, se hace una síntesis de los enfoques teóricos que han vertido una postura sobre el cumplimiento de las recomendaciones. Las teorías que brindan una explicación al problema principal que se plantea en esta indagación son la teoría constitucionalista del derecho, la teoría de los derechos fundamentales, la teoría del control institucional y las aportaciones teóricas que se han hecho desde la sociedad civil.

El capítulo segundo, “El marco legal sobre la promoción y la protección de los Derechos Humanos”, contiene el marco normativo de la defensa de los derechos humanos. Los componentes de sus apartados son el marco normativo internacional, el marco normativo nacional y el marco normativo local, pues son los documentos más importantes que rigen el derecho internacional público de los derechos humanos y el derecho interno en la misma materia. Aquí el objetivo es describir los principales instrumentos internacionales en la materia ratificados por México, al igual que examinar la normatividad nacional y local en ese rubro, particularmente la Ley que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora y su Ordenamiento Interno, para que dicho marco legal sea contrarrestado en los capítulos siguientes con la gestión que realiza el organismo sonoreense. La pregunta, por lo tanto, se refiere a si las normas emitidas en ambos niveles son cumplidas por las autoridades estatales y municipales responsables de procurar justicia en nuestro estado y por las autoridades de la propia Comisión de Derechos Humanos de Sonora. La hipótesis apunta al desacato de las normas en la materia por las autoridades responsables de exigir la restitución de un derecho vulnerado (Comisión) y por las que tienen la obligación de restablecer ese derecho (Jueces, Ministerios Públicos y Policías). Ello debido a que no se disponen de instrumentos efectivos para hacerlas valer coercitivamente.

El tercer capítulo, “La institucionalización de los Derechos Humanos en México”, estudia los procesos político-sociales que antecedieron al surgimiento de los OPDH en el nivel nacional y subnacional y se averigua si en Sonora se ha politizado la defensa de los derechos humanos. La pregunta de investigación en este capítulo da apertura a la pesquisa de cuáles son los casos concretos en los que se ha politizado la defensa de los derechos humanos. La hipótesis sostiene que existen casos de politización de estos derechos dado el fuerte control político que el gobierno ejerce sobre el Organismo Defensor Local. La Comisión se encuentra dentro del campo político que le dio origen, lo que la vuelve vulnerable y proclive a tener una actitud omisa ante casos graves de violación a los derechos fundamentales. El primer apartado del capítulo es una exposición histórica de la institucionalización de la defensa y promoción de los derechos humanos en México y en los estados; la aparición de la defensa de los derechos humanos tuvo primeramente lugar en el ámbito civil y posteriormente en el ámbito estatal.

En la segunda parte de este capítulo, se estudia el proceso de politización de los derechos humanos en Sonora haciendo particular énfasis en el fuerte control político al que está sujeta la CEDH de Sonora por parte del Ejecutivo Estatal, lo que impide que este organismo atienda todos los casos de violaciones graves a los derechos humanos en la entidad, particularmente aquellos en los que su seguimiento involucraría al Gobernador del Estado. En esta misma sección, se contrasta el discurso político contenido en los informes de gobierno locales sobre el tema de los derechos humanos con la información contenida en los informes de actividades del Organismo Defensor; asimismo, se hace referencia a la nula relación que existe entre el Organismo Local y las organizaciones de la sociedad civil y se desarrollan tres casos concretos de politización de los derechos humanos: Guardería ABC, Gisela Peraza Villa y la China de Guaymas. Por otro lado, también se trata la relación ombudsman-partidos políticos y se estudia comparativamente cómo se da cumplimiento a las recomendaciones que emiten las Comisiones de Derechos Humanos del Distrito Federal, Jalisco, San Luis Potosí y Sonora. Este apartado cierra con una reflexión final entorno a la pregunta ¿a quién deben importar los derechos humanos?, aunando la propuesta de un modelo de institucionalidad para Sonora.

El cuarto capítulo, “La gestión de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora”, persigue el objetivo de estudiar el diseño organizacional de la CEDH y el desempeño institucional de la misma, para determinar el grado de autonomía que ésta posee. La pregunta de investigación que se postula, interroga en qué grado es autónoma la Comisión sonorensis y qué papel ha jugado a nivel estatal en la defensa y promoción de los derechos humanos. La hipótesis que se da como respuesta anticipada es que el Organismo Local no posee autonomía funcional, por el control político que sobre ella ejerce el Gobernador del Estado, lo cual también es explicativo de su deficiente desempeño. La estructuración del capítulo contiene un análisis del diseño institucional de la Comisión, el proceso de intervención del organismo, la cooptación económico-política a la que está sujeta y el proceso de elección del ombudsman y del Consejo Consultivo. La segunda parte del capítulo da cuenta de la evolución del presupuesto y el porcentaje del presupuesto del Gobierno del Estado destinado a la Comisión por cada año. La última sección, incorpora un diagnóstico de la situación general de los derechos humanos en el estado, informando cuáles son las autoridades que más violan derechos humanos, los derechos humanos más

violentados por las autoridades públicas y el tipo de sanciones que se les aplica. La última sección evalúa en qué medida la Comisión ha cumplido sus obligaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas.

El quinto capítulo, “El cumplimiento de las recomendaciones: ¿negociación política o fuerza moral?”, busca cumplir el objetivo de encontrar las causas que den explicación al mayor cumplimiento de las recomendaciones en el segundo periodo que en el primero, mediante la respuesta a la pregunta qué explica que en el periodo (1992-2004) de los ombudsmen designados por el Ejecutivo se cumplieran más las recomendaciones del tipo “totalmente cumplidas” en comparación con el periodo (2005-2012) de los ombudsmen elegidos por el Legislativo, en el cual las autoridades cumplieron más parcialmente las recomendaciones. La hipótesis que responde a esta cuestión, sostiene que en el primer periodo se cumplieron más las recomendaciones del tipo “totalmente cumplidas” que en el segundo, debido a que el Organismo Defensor Local negoció políticamente las recomendaciones con el Ejecutivo del Estado simulando de modo absoluto el cumplimiento total de las mismas. En cambio, en el segundo periodo las resoluciones se cumplieron parcialmente porque la negociación política fue fallida al intervenir varios actores en el proceso de negociación, lo cual dio lugar a que la simulación fuera parcial.

CAPÍTULO I

TEORÍAS Y METODOLOGÍAS DE ESTUDIO DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS DE DERECHOS HUMANOS

Introducción

El objetivo del presente capítulo es desarrollar la base teórica desde la cual se abordará el objeto de estudio de la presente tesis que es el cumplimiento de las recomendaciones que emite la Comisión Estatal de Derechos Humanos, para ello se revisa la literatura existente sobre el desempeño de los Organismos Públicos de Defensa de los Derechos Humanos con la finalidad de determinar qué teorías explican mejor el cumplimiento de las recomendaciones por parte de estos organismos. La pregunta que guía la investigación en este primer capítulo es ¿cuáles son las teorías que ofrecen una explicación adecuada del objeto de estudio en cuestión sobre el cumplimiento de las recomendaciones de la CEDHS? La hipótesis que se ofrece como respuesta anticipada a la interrogante, sostiene que es falsa la teoría de que la autoridad moral del ombudsman incida efectivamente en el cumplimiento de las recomendaciones, dado que en nuestro país los ombudsman carecen de autonomía moral al estar subordinados a los gobernadores.

El capítulo se ha dividido en tres partes. En la primera de ellas se presenta el estado del arte de las investigaciones que se han realizado sobre las Comisiones Estatales de Derechos Humanos y la metodología con la que será realizada la presente investigación. En la segunda parte, se expone el origen de la institución del ombudsman y su ulterior desarrollo. En el último apartado, se desarrollan los enfoques teóricos que hablan sobre el cumplimiento de las recomendaciones: la teoría constitucionalista del derecho, la teoría de los derechos fundamentales, la teoría del control institucional y los posicionamientos teóricos que provienen de la sociedad civil. El capítulo cierra con una conclusión general.

1.1. Estado del arte

En México han sido realizadas desde distintas perspectivas algunas investigaciones en el campo de los derechos humanos. Estos estudios son el precedente inmediato de la

investigación que aquí se emprende. Lo original de la presente tesis no sólo lo constituye su objeto de estudio, sino la búsqueda de corroborar empíricamente que el cumplimiento de las recomendaciones obedece a una negociación política (simulación) y no a la autoridad moral del ombudsman, como a menudo se sostiene. Para ello, se resumen enseguida algunos estudios de caso sobre las Comisiones de Derechos Humanos del país que abordan diversos aspectos en relación con el funcionamiento de estos organismos en su tarea de defensores de los derechos humanos. Es importante destacar que desde el ámbito académico sólo se han hecho investigaciones de diez Comisiones Estatales de Derechos Humanos (San Luis Potosí, Jalisco, Veracruz, Distrito Federal, Oaxaca, Guanajuato, Puebla, Guerrero, Querétaro y Sinaloa) y una de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.¹ Esto quiere decir que sigue sin estudiarse la gestión de veintidós Organismos Públicos de Derechos Humanos. Este trabajo de investigación se suma al escaso número de estudios en ese sentido, pero constituye un aporte que busca generar una ola de interés de académicos para incrementar el número de estudios de caso y comparativos. Esto con la intención de ejercer el papel de observadores que se interesan por la cosa pública en aras de generar conciencia ciudadana, para atender el deber político que todos tenemos de fiscalizar el trabajo de estos organismos.

1.1.1. Estudios de caso sobre los Organismos Públicos de Derechos Humanos

Mediante los modelos del bumerán y el de espiral, Emma Maza Calviño en su libro *Derechos humanos. México: retórica sin compromiso* explica que los cambios de las políticas en materia de Derechos Humanos en México, a partir del gobierno de Salinas, se dieron gracias a la presión ejercida por los organismos internacionales defensores de derechos humanos. Esta presión se intensificó todavía más con el surgimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en 1994. Este último acontecimiento puso a México en la lupa mundial. La autora concluye que tanto la institucionalización como la apropiación del discurso de los derechos humanos por el gobierno mexicano son acciones retóricas sin

¹ En este apartado sólo se revisan los estudios de casos de cuatro comisiones estatales y uno sobre la nacional. (Veracruz, San Luis Potosí, Jalisco, Distrito Federal). Los estudios restantes que aquí, por razón de extensión no se analizan, o son de índole comparativa o no abordan a fondo la gestión de las Comisiones Estatales. Pueden consultarse estos trabajos coordinados por Ramírez (2007) en un libro que analiza brevemente la gestión de las Comisiones Estatal de Derechos Humanos de Guanajuato, Guerrero, Querétaro, Puebla. La de Oaxaca se estudia en Lachenal, Martínez y Moguel (2009).

compromiso que sólo refuerzan el *status quo* de los derechos humanos en México (Maza 2009, 117).

Desde una perspectiva comparativa en materia de derechos humanos y de la reforma del Estado, John Ackerman en su obra *Organismos autónomos y democracia: el caso de México* analiza y estudia tres casos de organismos autónomos en México: el Instituto Federal Electoral (IFE), la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y la Auditoría Superior de la Federación (ASF). El autor lleva a cabo su investigación con una metodología novedosa, que consiste en considerar las instituciones políticas no sólo como variables independientes, como tradicionalmente se había hecho, sino también como variables dependientes. Los politólogos tradicionalmente, al estudiar las instituciones políticas, se enfocaban en el “diseño institucional” (conocido también como “ingeniería institucional”), pues pensaban que un buen diseño institucional generaría por sí mismo buenos resultados. No obstante, refiere el autor, olvidaron considerar el “desarrollo histórico” de una institución política. El diseño de reglas efectivas, en el primer caso, es importante, pero también lo es tener en cuenta cómo los actores “resignifican” estas reglas, el contexto político en el cual se generan y lo que sucede después del momento fundacional (Ackerman 2007, 24-25).

Los hallazgos conseguidos por este autor respecto a la CNDH fueron que dicho organismo no ha logrado consolidarse institucionalmente durante su trayecto de dos décadas de existencia, que la gestión de la CNDH ha tenido un desarrollo pobre en comparación a su presencia pública, que existe opacidad excesiva en sus procedimientos de investigación, seguimiento y priorización de casos concretos. A parte, “el patrón y la calidad de las recomendaciones de la CNDH ha sido algo irregular, por ejemplo con una cantidad excesiva de recomendaciones para algunas Secretarías de Estado y estados de la República y una presencia mínima en otros estados y áreas clave como el Ministerio Público” (ibíd., 43).

Alfredo Zavaleta Betancourt en su ensayo “Los derechos humanos en Veracruz (1991-2006)” emprende un estudio sociológico de la tensión existente en esa entidad entre las Organismos Civiles de Derechos Humanos y la Comisión Estatal de Derechos Humanos. Para explicar dicha tensión, el autor utiliza el concepto de “campo” de Bourdieu. A partir de este enfoque teórico nuestro autor sostiene que mientras la CEDH denuncia la

violación a los derechos humanos de los ciudadanos perpetrada por funcionarios públicos, las Organizaciones Civiles Defensoras de Derechos Humanos en el Estado ponen en evidencia no sólo las violaciones que contra dichos derechos cometen los funcionarios de gobierno, sino también aquellas cometidas por funcionarios de la propia Comisión (Zavaleta 2010, 410).

Zavaleta argumenta también que los conceptos de derechos humanos son distintos entre la CEDH de Veracruz y las ONG's defensoras de derechos, debido a que mientras la primera reduce los derechos humanos a las garantías individuales previstas por la Constitución, los Organismos No Gubernamentales nacionales y locales los definen en un sentido más amplio, igual que lo hacen los organismos internacionales defensores de derechos humanos. Sostiene, además, que la Comisión como institución sufre un retroceso institucional, pues el nombramiento de sus presidentes es un proceso burocrático que ha corrido siempre a cargo del gobernador en turno a través del Congreso y que tanto éstos como los demás funcionarios de la misma están vinculados con el Partido Revolucionario Institucional (PRI) (ibíd., 408, 417-419).

En relación con lo anterior, Zavaleta resalta el caso de los presidentes de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz, José Luis Rivera Huesca (2001-2003) y Noemí Quirasco Hernández (2003) quienes otrora se desempeñaron como funcionarios públicos, el primero como Director de la Policía Judicial y la segunda como Secretaria de Gobierno durante la administración de Miguel Alemán Velasco. Por esta razón, el autor afirma que la Comisión enfrenta un proceso de desinstitucionalización, puesto que carece de autonomía y de credibilidad. A decir del investigador de la Universidad Veracruzana, los resultados que arrojó el análisis de los datos de los informes de la Comisión son que los jueces y policías recibieron de la CEDH el mayor número de recomendaciones en el periodo 2001-2006 (ibíd., 424).

Alejandro Monsiváis Carrillo en su capítulo de libro "La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (2001-2008): desarrollo institucional y desempeño político" hace un análisis sociológico-político del desarrollo institucional y político de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. El autor analiza el modelo de gestión implementado por dicha Comisión en ese periodo y concluye que su desempeño es muy sobresaliente "en el marco no-jurisdiccional de derechos humanos en México. [...] y que] es

difícil encontrar un paralelo en otros organismos estatales de derechos humanos del país” (Monsiváis 2010, 293). Destaca, además, que lo que ha permitido a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) tener un notable desempeño en su gestión es precisamente la innovación en sus programas dentro de una concepción integral y extensa de los derechos humanos. Monsiváis termina su investigación indicando que para la CDHDF los derechos humanos deben ser la columna vertebral del diseño e implementación de las políticas públicas dentro un régimen democrático (ibíd., 312-313).

Entre las innovaciones de la CDHDF se encuentran el establecimiento legal del servicio profesional de carrera en la ley del 2003, Art. 70°, que es un sistema para asignar y evaluar de manera justa y eficiente a quienes conforman su plantilla de trabajo. Una segunda innovación implementada por la comisión es la capacitación de algunos de sus funcionarios en el extranjero, gracias al convenio que tiene con la American University. Una tercera, editar una serie de publicaciones de carácter normativo e instrumentos para la defensa y educación en materia derechos humanos. Destaca la calidad editorial de la revista *DFensor* y el interés que ha puesto dicha Comisión por la investigación sobre el tema de los derechos humanos.

Una cuarta innovación, agrega el autor, es el estricto apego de sus programas y lineamientos a los estándares internacionales. En esta línea resalta el cambio que ha hecho el organismo respecto de dos términos que se usan comúnmente en el discurso de los Organismos Estatales de Derechos Humanos (OEDH). El término “quejoso” refiriéndose a quien registra una queja ante la comisión cambia a “peticionario”; el de “ombudsman” que suele designar al presidente de una Comisión de Derechos Humanos pasa a connotar al organismo entero como el defensor de derechos humanos. Finalmente, una de las causas que son indispensables para explicar el éxito de la CDHDF es la autonomía que tiene esta institución en relación al Estado (ibíd., 315). Esta autonomía está vinculada a la ciudadanía, que es el primero de tres ejes del proyecto institucional de este organismo. La ciudadanía implica introducir contrapesos a los partidos políticos representados en los órganos estatales con la finalidad de alcanzar imparcialidad, puesto que los intereses políticos deben ser apartidistas. Dos ejes más se unen al anterior para sumar tres en total los que caracterizan el proceder de la comisión: la profesionalización del personal y la incorporación de estándares internacionales (ibíd., 314).

La tesis de grado de Martín Faz Mora (2008) titulada *Evaluación integral de la estructura y desempeño de Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH) de San Luis Potosí bajo parámetros internacionales* representa, según el autor, la primera evaluación integral del desempeño institucional de un Organismo Público de Derechos Humanos (OPDH) en México. En este trabajo se examina la gestión de La Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí desde el punto de vista de su nivel de adecuación a los estándares internacionales. Sostiene el autor que en los análisis nacionales de la estructura y desempeño de las comisiones “existe una marcada tendencia a considerar primordialmente indicadores relativos a su mandato y muy particularmente a algunos de sus productos como las quejas, recomendaciones, conciliaciones, informes, etc., desde una perspectiva cuantitativa, sin explorar ni su impacto ni las causas de dicho desempeño”(Faz 2008, 4-5).

Jorge Regalado y Marcos Moloeznik en su texto “Derechos humanos y alternancia política (1993-2006): el caso de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco” hacen un balance de esta comisión desde su fundación hasta la conclusión del año 2006. Según estos autores, la Comisión jalisciense, creada el 23 de febrero de 1993, fue “*pionera en la cuestión procesal de los derechos humanos en la República Mexicana*, por lo que sirvió incluso de modelo para la CNDH y sus pares en las entidades federativas” (Regalado y Moloeznik 2010, 373).

Los autores señalan, desde el inicio de su estudio, el contexto político en que surge ese organismo: la crisis política del partido en poder (el PRI) de la gubernatura y la alternancia en el gobierno (desde febrero de 1995) que durante tres administraciones continuas ha marcado el proceso de desarrollo del ombudsman. Ellos apuntan que la crisis política es una crisis de los derechos humanos, pues una sociedad se harta de la forma de gobernar de un partido precisamente cuando percibe que su seguridad, su patrimonio y su vida están en juego (ibíd., 360-365).

El tema de una mejor cultura de los derechos humanos y el de mejores métodos de combate a la seguridad pública acompañaron las campañas de los gobiernos de la alternancia, en particular las administraciones de Alberto Cárdenas Jiménez y la de Francisco Acuña. Una de las hipótesis mantenidas por Regalado y Moloeznik es que “la alternancia partidaria en el gobierno significó un marcado descenso del activismo social

respecto de los asuntos de los DH y la seguridad pública” (ibíd., 366). Los partidos de oposición y la oposición social no politizaron las violaciones de derechos humanos y la inseguridad pública acaecidas en el Estado durante las administraciones panistas, sino con el “proceso de ‘desciudadanización’ del Consejo y la Política gubernamental secundada tanto por algunos organismos empresariales como por la jerarquía católica, de permanente desprestigio y descalificación del trabajo de la CEDHJ” (Ídem).

Desde la Redacción de la Iniciativa de Ley para la creación de la CEDHJ existían dudas entre los redactores en ese estado del documento fundacional sobre la necesidad de crear un organismo defensor de derechos en la entidad, puesto que “la reforma al Artículo 102° constitucional ni la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, resultan suficientes para salvaguardar los derechos fundamentales” (ibíd., 367).

Para dichos redactores de la Ley, la CNDH no dejaba de ser una instancia de carácter político como lo son también La Procuraduría General de la República (PGR) y las Procuradurías de Justicia de las entidades federativas. Estas dependencias de gobierno figuran en las estadísticas de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) como las autoridades que más violan derechos humanos, pues mostraron haber recibido el mayor número de recomendaciones sin haber sido sancionadas por su incumplimiento. Las Comisiones en realidad no combaten la verdadera causa de la violación de los derechos humanos (ibíd., 367-368).

Las recomendaciones son el último recurso del que se vale un organismo público defensor de derechos humanos para perseguir de oficio las violaciones de derechos humanos cometidas por los servidores públicos. Las recomendaciones se formulan cuando existe una violación grave a los derechos humanos que no puede resolverse vía conciliación. El problema, afirman los autores, es que las recomendaciones no son vinculatorias, por lo que es indispensable observar si la Comisión les da seguimiento. En el periodo 2001 al 2006 las autoridades tendieron a aceptar las recomendaciones. Sin embargo, importa conocer si las autoridades atienden las recomendaciones como lo establece la ley; y en caso de que no lo hagan, indagar si son sancionadas y qué tipo de sanciones se les aplica (ibíd., 397).

1.1.2. Estudios comparativos sobre los Organismos Públicos de Derechos Humanos

Entorno a las Comisiones de Derechos Humanos Estatales son todavía escasos los estudios que se han publicado desde una perspectiva comparada. En este rubro son de destacar dos estudios diagnósticos al desempeño de los Organismos Públicos de Derechos Humanos (OPDH). El primer de estos estudios diagnósticos fue realizado por la Oficina en México del Alto Comisionado, publicado en el 2003 con el título de *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México* (OACNUDH 2003). Un segundo diagnóstico lo realizó la Fundación Konrad bajo el nombre de *La política de derechos humanos en México. Balance de la última década (1998-2008)* (Huber 2009). Además de estos diagnósticos, destacan cuatro publicaciones, de las cuales tres de ellas fueron hechas por Fundar Centro de Análisis e Investigación AC con los títulos de *Los Organismos Públicos Defensores de Derechos Humanos. Nuevas Instituciones, Viejas Prácticas* (Rodríguez y Cano 2006), *Un ombudsman modelo. Propuesta para un estándar de elección y perfil de los titulares de organismos públicos de derechos humanos* (Lachenal et al. 2009) y *El acceso a la información es un derecho humano. Propuesta para un estándar de acceso a la información de organismos públicos de derechos humanos* (Pulido 2006a). Finalmente, la cuarta publicación fue auspiciada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas AC (CIDE) intitulada *Nuestros caros defensores de los derechos humanos: el caso de la Comisión Nacional de Derechos Humanos* (Mayer-Serra y Magaloni 2010).

Además de los estudios académicos precedentes destacan dos publicaciones más que no son libros. La primera de ellas fue elaborada por el Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, publicada en el documento *En Contexto* (No. 11, 1 de noviembre del 2011) con el tema “Las Comisiones Estatales de Derechos Humanos” (CESOP 2011). La segunda publicación es el artículo de Monsiváis y Brena (2011) que se llama “Los *ombudsman* en las entidades federativas en México: ¿cómo explicar su desempeño?”. Todos estos trabajos se enfocan al estudio de algún aspecto en particular de los OPDH, pero no pretenden ser evaluaciones integrales al desempeño de las Comisiones, como de hecho sucede con los estudios diagnósticos anteriormente señalados. En seguida, se expone de manera breve el contenido de los ocho trabajos publicados para el análisis y estudio de las Comisiones de Derechos Humanos.

El *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México* de la Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH 2003) fue elaborado con el objetivo de detectar las causas estructurales que generan violaciones a los derechos humanos en nuestro país, a partir de un análisis no coyuntural. La intención del diagnóstico es realizar propuestas realistas y factibles. Pretende, además, colaborar para que en el país rija un Estado democrático de Derecho (EDD). Esta es una aspiración comúnmente compartida por todos los ciudadanos. Un EDD es aquel que se autosomete al imperio de la ley y éste último a su vez al ordenamiento constitucional, donde el principio de la dignidad humana sea una práctica común y en el que se imponga la justicia social y la equidad económica, no sólo la legalidad y la seguridad jurídica. Un segundo propósito que persigue el diagnóstico es que las 31 recomendaciones generales y las propuestas que de ellas deriven se incorporen a un Programa Nacional de Derechos Humanos (PNDH), con el fin de quitar aquellas limitantes estructurales que se han ido fortaleciendo desde siglos atrás, como sucede con la discriminación y la desigualdad social, gestados a partir de añejos patrones culturales. De hecho, el diagnóstico sirvió como base para la redacción del PNDH 2004, con el ideal de que los derechos humanos se conviertan en una política de Estado exigible por los ciudadanos (ibíd., v).

Entre las recomendaciones más sobresalientes que propone la Oficina del Alto Comisionado al Estado Mexicano se encuentran: a) hacer reformas a la constitución para introducir el concepto de derechos humanos como columna vertebral de la misma en la que se otorgue a los tratados internacionales una jerarquía superior al marco normativo federal y local y se señale expresamente el principio *pro persona* como criterio para aplicar la normatividad en materia de derechos humanos. b) Otorgar autonomía a todas las Comisiones de Derechos Humanos dotándolas de facultades que les permitan presentar iniciativas de ley, interponer acciones de anticonstitucionalidad y extender su competencia a asuntos electorales, laborales y administrativos dentro del campo jurisdiccional. También es necesario erradicar las barreras legales que impidan una transparencia en su gestión. c) Garantizar métodos de consulta para que la sociedad participe en la selección de quienes integrarán los Consejos Ciudadanos y promover la transparencia y rendición de cuentas de los organismos públicos dependientes del Ejecutivo que tengan injerencia en los derechos

humanos. d) Buscar la transformación del sistema de justicia que haga posible el Estado de Derecho en todos los órdenes del entramado social en el cual se reconozcan sus derechos a la víctima, se abandone el modelo de enjuiciamiento penal inquisitorio, se instale la justicia penitenciaria; por otra parte, es menester mejorar los actuales mecanismos de indagación de los crímenes cometidos en el pasado y se esclarezcan las violaciones a los derechos humanos del pasado y se repare integralmente el daño. e) Dar mayor fortaleza a los mecanismos públicos que tienen la función de promover la equidad de género y propiciar el establecimiento de programas institucionales que busquen eliminar la violencia de género (ibíd., VII-VIII).

Otras recomendaciones que presenta el diagnóstico hablan de duplicar el presupuesto asignado a la salud pública (del 1 al 2 por ciento del PIB); cambiar el sistema legal que impide la libertad de asociación en sindicatos, el voto libre y secreto de los trabajadores y el derecho de huelga; crear “un sistema autónomo de radio y televisión públicas”; establecer un órgano público y autónomo que otorgue concesiones para operar estaciones de radio y televisión a través de procesos transparentes; diseño y ejecución de programas a nivel nacional de empleo digno; modificar de manera inmediata las políticas salariales para reponer dentro de un plazo de cinco años “el deterioro del poder adquisitivo de los salarios mínimos legales experimentados en los últimos 25 años” por causa de la inflación; cambiar la política alimentaria que incentive la producción para el mercado interno y garantice una adecuada distribución de los alimentos; reformar el marco legal en materia de educación para hacer efectiva una “educación de calidad desde la equidad” al incorporar los “estándares internacionales de derechos humanos”; y finalmente, que el Estado Mexicano retire las reservas e interpretaciones hechas a los Tratados Internacionales de los que forme parte (ibíd., IX).

El estudio diagnóstico analiza también el estado que guardan los derechos en México, de manera específica los derechos civiles, los derechos políticos, los derechos económicos, sociales y culturales, los derechos humanos de las mujeres, los derechos de los pueblos indígenas, los grupos en condición de vulnerabilidad y discriminación. De este estudio se extrajeron las recomendaciones que fueron resumidas anteriormente. Es menester indicar que dicho estudio resalta el papel fundamental que han desempeñado las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) para hacer efectivo el respeto de los derechos humanos en México.

Sin embargo, los Defensores de los Derechos Humanos han sido objeto de una serie de violaciones a sus derechos humanos. También el diagnóstico reconoce que los Ombudsmen locales no gozan de la autonomía que tiene la CNDH, situación que limita su independencia respecto del Poder Ejecutivo estatal en asuntos presupuestarios y en la facultad para proponer o designar sus integrantes y de sus consejeros ciudadanos. Por otro lado, la competencia de las Comisiones estatales está restringida al no poder conocer de asuntos laborales y electorales, pero esta restricción resulta anacrónica porque el ombudsman debiera tener la posibilidad de intervenir en la defensa de los derechos electorales cuando sea necesario. En cuanto a la materia laboral, las comisiones tendrían que tener la capacidad de conocer de asuntos no jurisdiccionales (ibíd., 4, 6-7).

Ante el hecho de un creciente número de violaciones a los derechos humanos, la tensión en la que se encuentra el ombudsman de cara al gobierno y a la sociedad civil tiende a incrementarse todavía más. Las víctimas y grupos en situaciones de vulnerabilidad reclaman al gobierno resultados y éste último trata de controlar a las dependencias que le son incómodas. Tal tensión puede notarse en los mecanismos de elección de sus presidentes. Los organismos especializados son nombrados por el Ejecutivo, lo ideal sería que la elección de éstos fuera el resultado de un proceso democrático, transparente y público, pero por desgracia el mecanismo de elección que rige no incluye la consulta ciudadana. Los ombudsmen, en cambio, son elegidos vía legislativa. Se ha detectado una problemática en la elección de los titulares de los OPDH que consiste en los obstáculos que encuentran los ombudsmen al intentar reelegirse. Cuando un ombudsman se conduce con excesiva independencia frente al Ejecutivo, la oposición que encuentra de parte de éste es tanta que su reelección se hace imposible. Este fue el caso de Mireille Roccatti, despedida de su cargo de presidenta de la CNDH en 1999, de Guadalupe Morfín de Jalisco y de Raúl Ramírez de Baja California. Es evidente que no está totalmente garantizada la autonomía de los ombudsmen. Incluso en la prensa ha habido declaraciones en las que los ombudsmen descalifican mutuamente sus actuaciones. Es probable que el origen del problema se deba a las diferencias que existen entre el perfil y el mandato de los Defensores del Pueblo (ibíd., 186-187).

En relación a la situación descrita en el párrafo anterior, se hicieron varias propuestas para mejorar el trabajo de los ombudsmen. a) reformar la Constitución para que se

estableciera la autonomía presupuestaria y de gestión de las Comisiones de Derechos Humanos y contar con amplias facultades que les permitieran presentar iniciativas de ley y ejercer acción de anticonstitucionalidad dentro de su ámbito de competencia. b) Realizar reformas a los reglamentos internos de estas Comisiones para adecuarlos con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. c) Promover en la normatividad de estos organismos el carácter formativo y pedagógico que deberán tener las recomendaciones (ibíd., 7).

El trabajo publicado por la Fundación Konrad, *La política de derechos humanos en México. Balance de la última década (1998-2008)* fue el resultado del Seminario de Evaluación de la Política de Derechos Humanos en México celebrado en ocasión del sexagésimo aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. El estudio concluye que las acciones emprendidas por México no han trascendido el ámbito formal de la defensa de los derechos humanos a pesar de la llegada de la alternancia a nuestro país en el año 2000, lo cual genera dudas sobre la profundidad del cambio democrático y la eficacia de los avances formales-legales e institucionales en materia de derechos humanos (Huber 2009, 14).

Las políticas emprendidas por México no han conseguido revertir la tendencia de violaciones a los derechos humanos que caracterizara al régimen autoritario durante la segunda mitad del siglo XX. Es más, se pone en duda de que México tenga políticas serias entorno a los derechos humanos, pues a pesar de los esfuerzos emprendidos por este país como la creación de normas y organismos, éstas no han reducido la gravedad ni la frecuencia de las violaciones de los derechos humanos. Para lograr avanzar de modo sustantivo y alcanzar un verdadero cambio cualitativo en materia de derechos humanos se necesita promover y consolidar una Política de Estado “como eje conductor del resto de las políticas, armonizador de criterios y parámetro para fijar objetivos y estrategias” (ibíd., 14).

El primer Programa Nacional de Derechos Humanos fue elaborado en 1998 sin que incluyera una política clara y adoptara los derechos humanos como una política de Estado. El segundo Programa Nacional de Derechos Humanos tuvo lugar en el 2004 con la inclusión de la propuesta hecha por el Diagnóstico del 2003 de hacer de los derechos humanos la columna vertebral de las políticas públicas implementadas por el Estado Mexicano. No obstante, lo contenido en este segundo programa no pasó más allá del papel.

En México no existe una idea clara por parte del gobierno del rumbo a seguir en materia de derechos humanos, es decir, no existe una política de Estado clara a nivel nacional y subnacional en este rubro, a tal grado que en el nivel subnacional no existen programas estatales de derechos humanos. Por el contrario, se han detectado actitudes regresivas por parte del Estado Mexicano en relación a los derechos humanos, como la desaparición en el 2006 de la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado que en el 2001 fuera creada por disposición presidencial.² Por si fuera poco, se dejaron sin efecto los Programas Nacionales de Derechos Humanos de diciembre del 2006 a octubre del 2008. Lo anterior indica que el Estado Mexicano no ha dado continuidad a sus políticas de derechos humanos (ibíd., 15).

Además de lo dicho antes, el trabajo de la Fundación Konrad da cuenta del doble discurso que ha mantenido México en materia de derechos humanos. La política exterior en materia de derechos humanos ha sido representativa con la participación formal de nuestro país, pero la política interior en ese mismo rubro ha sido pobre con graves rezagos y violaciones. En pocas palabras, México no ha practicado como política interior los compromisos internacionales contraídos, al exterior dice que las cosas van muy bien pero las Organizaciones de la Sociedad Civil denuncian lo opuesto. En México persisten como prácticas sistemáticas en la procuración de justicia la tortura y la detención arbitraria, al grado de que se les sigue dando valor probatorio a las pruebas obtenidas por medio de la tortura. Por eso se ha llegado a decir que la impartición de justicia es la barrera más grande que tiene el país para el desarrollo de los derechos humanos. Se advierte también que aún existe la represión de la protesta social. Un hecho que se considera como regresivo fue la reforma en materia de justicia penal del 2007, pues se crea un “régimen de excepción” respecto a las “garantías individuales básicas” por motivo de delincuencia organizada, mismo que es violatorio del “principio de igualdad ante la ley y el debido proceso” (ibíd., 25-27).

² Esta fiscalía fue creada por el ex Presidente de la República, Vicente Fox Quezada, para dar cumplimiento a una de sus promesas electorales: la de castigar a los responsables de los crímenes cometidos en el pasado. Sin embargo, la fiscalía nunca castigó a nadie, pero sí reconoció oficialmente las violaciones cometidas por el Estado Mexicano a los derechos humanos. Esta fue la primera vez que el gobierno mexicano reconoce de manera oficial las violaciones a los derechos humanos perpetradas por el Estado Mexicano a nivel interno. La desaparición de esta fiscalía nunca se publicó en el Diario Oficial, por lo que se puede decir que se hizo de manera arbitraria e ilegal.

La militarización del país para combatir el narcotráfico, política implementada por Felipe Calderón, ha conducido a generar muchos obstáculos en materia de derechos humanos, pues el incremento de estas bandas criminales es responsabilidad de quienes las dejaron desarrollarse, pudiendo detenerlas a tiempo para no tener que sacrificar después los derechos fundamentales con miras de “garantizar la seguridad de los habitantes”; pero parece que nadie advierte que “los derechos humanos” no son contrarios a “la seguridad pública”. Destacan, a parte, las iniciativas retrógradas que ha emprendido el Congreso de Coahuila para rehabilitar la Pena de Muerte en caso de secuestro (ibíd., 27).

Los estudios de Rodríguez y Cano (2006) y de Lachenal et al. (2009) son el resultado del proyecto de monitoreo que hizo Fundar (Centro de Análisis e Investigación) del 2005 al 2008 a los Organismos Públicos de Derechos Humanos, entre los que se encuentran la CNDH y las Comisiones Estatales de Derechos Humanos de San Luis Potosí, Veracruz, Distrito Federal, Oaxaca y Jalisco. Este proyecto se llamó Proyecto Monitor Ciudadano del Sistema Ombudsman, cuyo objetivo principal es fortalecer institucionalmente la Red de Procuradurías y Comisiones encargadas de la promoción y la protección de los derechos humanos en México. Otro de los objetivos del proyecto es investigar cuáles son las dificultades estructurales que enfrentan los Organismos Públicos de Derechos Humanos. La principal aportación del proyecto de monitoreo fue “el desarrollo de iniciativas que promuevan un modelo de institución de Ombudsman más eficaz; entendiendo por ello instituciones proactivas, transparentes y plurales” (Lachenal et al. 2009, 15).

Lachenal et al. (2009) refieren que para el 2008 se analizaron las leyes fundacionales de las comisiones de los estados mencionados y se compararon sus estructuras internas, sus atribuciones, la forma de elección del ombudsman, la duración en el cargo y ratificación del presidente de la Comisión, la asignación y uso del presupuesto, los mandatos, la autonomía presupuestaria, cómo se integran y sesionan sus Consejos ciudadanos, entre otros puntos de comparación. Uno de los datos interesantes que pueden hallarse en el texto aludido, es que todavía para el 2008 siete de treinta y dos comisiones locales aún no gozaban de autonomía jurídica: Colima, Chihuahua, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Sinaloa y Tabasco. No obstante, esto ya no es así pues en la normatividad más reciente todos los organismos tienen patrimonio y personalidad jurídica propios y autonomía presupuestaria y de gestión (CESOP 2011).

Los autores proponen un mecanismo ideal de elección de ombudsman que consiste en asegurar que los candidatos a presidentes de las Comisiones de Derechos Humanos gocen de independencia respecto a los partidos políticos, tengan un amplio conocimiento y práctica comprobada socialmente en la defensa de los derechos humanos, demuestren buena reputación moral; y, además, que su elección esté ciudadanizada, es decir, que se tome en cuenta a la ciudadanía en el proceso de designación. Rodríguez y Cano hacen varias críticas a los requisitos establecidos en los marcos legales de las entidades federativas para aspirar al puesto de ombudsman. Una de estas críticas es al requisito de residencia preceptuado en algunos de los ordenamientos locales. Se trata, a juicio de ellos, de un requisito que es violatorio del derecho que tiene todo ciudadano mexicano de transitar libremente a lo largo del territorio nacional; además, es discriminatorio al rechazar a alguien por no ser ciudadano de un determinado Estado (Rodríguez y Cano 2006).

Un requisito más que es sometido a tela de juicio es el de tener la carreta de licenciado en derecho como marca la ley federal, pues hay estados que ni siquiera hacen mención explícita de la exigencia de una carrera determinada. Algunas entidades federativas se inclinan por las carreras afines a las ciencias sociales o humanísticas; en cambio, otras aceptan a cualquier profesionista siempre y cuando demuestre conocimientos suficientes en materia de derechos humanos. Los casos en los que se presentan problemas de constitucionalidad son aquellos en los que se exige al aspirante a ombudsman preferentemente la carrera de abogado o demostrar conocimiento y experiencia en el rubro de los derechos humanos, como sucede con Sonora, Baja California y Aguascalientes. Sin embargo, los casos extremos de inconstitucionalidad están representados por aquellos estados en los que se exige exclusivamente la carrera de abogado para aspirar al cargo de titular de la comisión estatal como sucede en “Chiapas, Durango, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Tamaulipas y Veracruz” (ibíd., 16).

El trabajo de investigación de Pulido se refiere al proceso en el cual las legislaturas locales han ido emitiendo su propia legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública, a partir de la aparición de la Ley Federal de Transparencia en el 2002. En este estudio se hace una propuesta estándar para que los Organismos Públicos de Derechos Humanos transparenten su información y rindan cuentas de una manera más efectiva y apegada a la normatividad federal. Se hace, además, hincapié en la importancia

que tienen estos organismos para la vida pública del país, por ello su actuar debe adecuarse con los lineamientos de una sociedad democrática al fomentar el acceso a la información y a la participación ciudadana. Dice Pulido que “el ejercicio de los derechos es de particular relevancia cuando éste se ejerce frente al organismo que fue conformado precisamente para defenderlos” (Pulido 2006a, 7). Lo anterior, porque el ejercicio del derecho al acceso de la información pública habilita el goce de otros derechos; se trata, entonces, de un derecho de carácter instrumental.

El Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión elaboró un documento llamado *En contexto* (No. 11, 1 de noviembre del 2011) en el que se manejó el tema de las “Comisiones Estatales de Derechos Humanos”. Es una investigación en la que se arrojan datos duros de todas las comisiones estatales del país. Se establecen una serie de indicadores para medir, por ejemplo, si las comisiones poseen independencia presupuestaria y de gestión, la duración del mandato de los titulares de las comisiones, si se puede reelegir, si se consulta a la sociedad para su elección, si la convocatoria es abierta o cerrada para organizaciones sociales, si el candidato es propuesto por el gobernador, etc. El documento parte analizando el contexto actual de violencia que vive el país con el problema del narcotráfico y las políticas calderonistas para combatirlo. Este problema generalizado de violencia ha sido denunciado por organizaciones internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Amnistía Internacional (AI) y la Human Rights Watch (HRW) en los reportes que emiten anualmente sobre México. En especial, estos informes han señalado como grupos vulnerables a los inmigrantes centroamericanos, los periodistas, las mujeres y los defensores de derechos humanos (CESOP 2011, 5-13).

En esta publicación del CESOP también se analizan al 2011 los presupuestos de los OPDH en México y se comparan con los presupuestos de los Organismos de Derechos Humanos de los Estados Americanos (ibíd., 10-13). La conclusión es una sola: los presupuestos de los OPDH mexicanos incrementan cada año sin que ello repercute positivamente sobre la situación de los derechos humanos en el país, a pesar de que estas comisiones recibieron 2 mil millones de pesos en el 2011. En cambio, la suma de los presupuestos asignados a las comisiones estatales de las OPDH de los Estados Americanos

fue inferior al de aquéllos, apenas 151 millones de pesos. Es decir, estos últimos reciben trece veces menos recursos que los OPDH en México (ibíd., 12-13).

El documento termina con el análisis de la reciente reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio del 2011, que modifica tanto el nombre del Capítulo I del Título Primero y varios artículos de la Constitución federal. Las novedades que presenta esa reforma son relevantes para que las comisiones cumplan efectivamente con su mandato. Se renueva el título del Capítulo I del Título Primero quedando como “De los Derechos Humanos y sus garantías”. La Constitución en su artículo 1 “reconoce” derechos, ya no los “otorga” como lo hacía antes de la reforma. Gracias a la modificación constitucional, las personas no sólo deberán gozar de los derechos contemplados en la Constitución y de los mecanismos para garantizarlos, sino, además, de aquellos reconocidos por los Tratados Internacionales de Protección de los Derechos Humanos. Cualquier ley que se emita en materia de derechos humanos tendrá que interpretarse bajo ambas normatividades (ibíd., 13).

Por otro lado, la reforma obliga a las autoridades públicas de la CNDH y de las comisiones estatales de derechos humanos a explicar el motivo por el cual no aceptaron una recomendación y lo deberán hacer público. En el caso de que las autoridades públicas rechacen una recomendación de las comisiones, el Senado, la Comisión Permanente y las legislaturas locales, a petición de las Comisiones Estatales y de la Federal, podrán citarlos para que expliquen los motivos de su rechazo. Las comisiones están facultadas para conocer quejas en materia laboral, aunque todavía no las de carácter jurisdiccional o electoral. Además, se crea un mecanismo de consulta pública para la elección de los ombudsman mexicanos y para los integrantes del Consejo Consultivo (ibíd., 14).

Hay un estudio comparativo reciente de Mayer-Serra y Magaloni (2010) que analiza las Comisiones de Derechos Humanos estatales y la nacional en México desde una perspectiva económica. Este estudio demuestra que México es el país que más gasta en derechos humanos al compararse con el gasto operativo de sus contrapartes en América Latina. El costo operativo de la CNDH es superior a las de sus homólogas en Australia, Holanda, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Perú, Europa, Reino Unido, Irlanda y Guatemala. De tal manera que para el 2010 el gasto total en derechos humanos realizado por la CNDH, las comisiones locales, las entidades y unidades en derechos humanos del gobierno federal

fue de 2 mil 344 millones 570 mil pesos. Esta comparación “muestra que estamos gastando de más y contribuyendo a tener instituciones obesas y con gasto creciente” (Mayer-Serra y Magaloni 2010, 2). A pesar del enorme gasto que representa la defensa de los derechos humanos en nuestro país, el desempeño de la CNDH y de los organismos estatales en las 32 entidades federativas ha sido deficiente operativa y administrativamente. De esta manera lo han expuesto en numerosas observaciones algunas organizaciones de la sociedad civil, tanto nacionales como extranjeras, y también los organismos internacionales defensores de derechos humanos.

Las instituciones encargadas de velar por los derechos humanos en México no cuentan con autoridad para promoverlos efectivamente. Esta es una de las razones por las cuales las instituciones defensoras deben ser ejemplos a seguir en relación a su responsabilidad normativa y social, para que puedan ejercer su autoridad moral ante las autoridades públicas y generar confianza social. Desafortunadamente “no se han desarrollado mecanismos de rendición de cuentas que generen circuitos de confianza y participación ciudadana para el ejercicio y protección efectivos de los derechos fundamentales”, para que los organismos públicos de derechos humanos tengan autoridad, la cual “se construye no sólo por medio de la consistencia de sus recomendaciones, sino en toda la operación, incluido el cómo y cuánto se gasta” (ibíd., 2).

En una encuesta nacional realizada en agosto del 2010 por BGC Asociados y Beltrán sobre acontecer nacional y opinión pública, la CNDH se mantenía en la segunda posición (mucha/regular: 56%/38%) del ranking de instituciones públicas, tan sólo abajo del Ejército, que gozan de mayor confianza en la sociedad. Como dato relevante, y eso explicaría por qué la Comisión ocupa ese segundo puesto, las instituciones públicas en nuestro país se encuentran sumergidas en el descrédito y la desconfianza social. Las instituciones en las que menos confían las personas son, en primer lugar, los Partidos Políticos, en el segundo sitio están los Diputados y Senadores, el tercer lugar lo ocupa la Policía Judicial y en el último peldaño se ubican los Sindicatos. Por otra parte, la encuesta también revela que la CNDH es conformista en la defensa de los derechos humanos (66%), que cuenta con demasiados empleados con un deficiente desempeño (57%) y que recibe mucho presupuesto en comparación con la labor que hace (57%) (ibíd., 14-15).

Finalmente, destaca el estudio realizado por Monsiváis y Brena (2011) denominado “Los *ombudsman* en las entidades federativas en México: ¿cómo explicar su desempeño?” Este estudio es importante, porque presenta un modelo de evaluación del desempeño de los Organismos Públicos de Derechos Humanos (OPDH). Para ello, estos autores desarrollan un Índice de desarrollo formal del Ombudsman (IO) que proporciona evidencia empírica de que las OPDH en México tienen capacidades legales distintas, lo cual explica la disparidad en el desempeño de los 32 *ombudsman* locales. Aunque aclaran que de lo precedente no puede deducirse que exista correlación positiva entre mejores capacidades legales y el desempeño de una OPDH. El IO estudia las capacidades normativas de autodeterminación que poseen los OPDH hasta agosto del 2009, pues estos organismos no podrán fungir como instancia de vigilancia o contra pesos efectivos si adolecen de autonomía frente a los poderes públicos, es decir, si no son independientes de quienes vigilan. La autonomía de estas instancias de vigilancia se mide mediante el proceso de designación del ombudsman, su duración en el cargo y el papel consignado en la ley de los Consejos Consultivos, los recursos financieros y las capacidades organizacionales de los organismos. Los OPDH tendrán mejores capacidades institucionales cuando la ley prevea un servicio profesional de carrera, los faculte para impulsar iniciativas de ley y dispongan de una amplia plantilla laboral (Monsiváis y Brena 2011, 464-466).

Los resultados obtenidos por el IO muestran que las capacidades legales son débiles para los OPDH, con excepción de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF). Tomando como referencia gráfica 0.60 (umbral) sobre 1, donde 1 equivale a los ombudsman con las facultades normativas más fuertes (autonomía formal y desarrollo institucional formal) y 0.60 es el valor bajo el cual están los ombudsman con las facultades más débiles. En esta escala evaluativa, Monsiváis y Brena encontraron que Hidalgo, Baja California Sur, Nayarit, Sonora, Nuevo León, Tabasco, Guanajuato, Tlaxcala, Tamaulipas y Colima son los estados donde los ombudsman tienen las facultades legales más débiles.

En cambio, por arriba del umbral en cuanto a la autonomía formal y por debajo de éste respecto al desarrollo institucional formal se ubican los ombudsman de San Luis Potosí, Chiapas, Durango, Quintana Roo, Yucatán, Puebla, Zacatecas, Baja California, Michoacán, Aguascalientes, Jalisco, México, Veracruz. El Estado de Guerrero se ubica debajo del umbral en la autonomía formal, mientras que está por arriba del mismo en

relación al desarrollo institucional formal. Coahuila y el Distrito Federal son los únicos estados donde la autonomía formal y el desarrollo institucional formal de los ombudsmen se encuentran por encima del umbral. Uno de los resultados importantes que arrojó el IO es que la CDHDF mostró ser el organismo autónomo con mejores facultades normativas. Por otro lado, señalan los autores que existen algunos estados en los que no se reconoce legalmente la autonomía política y de gestión de los ombudsmen como sucede en Puebla y Baja California, donde los OPDH sólo alcanzan el grado de “organismos descentralizados de la administración pública local” (ibíd., 467-469).

1.1.3. Metodología

En relación con la metodología que será aplicada al objeto de estudio, en este caso, el cumplimiento de las recomendaciones de la CEDH de Sonora, parece ser más adecuada una metodología de carácter mixto en la que se combinen las técnicas de investigación cualitativa y cuantitativa. En el caso de los estudios que se han hecho sobre el desempeño y, en general, sobre la gestión que realizan los Organismos Públicos de Derechos Humanos la tendencia ha sido considerar indicadores de carácter cuantitativo sobre su desempeño y su mandato (número de quejas recibidas, aceptadas, resueltas, número de quejas emitidas, número de conciliaciones, etc.), pero sin jamás poner atención sobre las causas que explican que una autoridad cumpla o no una recomendación y el impacto social que esto representa.

Es decir, hasta ahora no se ha investigado cuantitativa y cualitativamente a qué se debe el cumplimiento total o el incumplimiento de las recomendaciones, ni tampoco si dicho cumplimiento logra restituir a la víctima los derechos que le han sido vulnerados. Especial interés en este trabajo es si la autoridad moral del ombudsmen explica el cumplimiento total de las recomendaciones o, más bien, éste es fruto de un arreglo político entre la comisión y las autoridades que negocian políticamente para simular que se cumplen totalmente las recomendaciones emitidas por el organismo defensor de los derechos humanos.

La propuesta para realizar trabajos también de carácter cualitativo sobre el desempeño de las comisiones surgió desde el seno mismo del Consejo Internacional para Estudios de Derechos Humanos (CIEDH 2005) con el documento *Evaluar la Eficacia de*

las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. El primer estudio en México que aplicó las recomendaciones de ese documento a una Comisión Estatal fue la tesis de maestría de Martín Faz Mora resumida anteriormente. Esta investigación representó el primer estudio en México de carácter mixto para evaluar omnnicomprensivamente el desempeño de una Comisión Estatal de Derechos Humanos (Faz 2008).

La investigación cualitativa que se utilizará en esta tesis consiste en entrevistar a los principales actores involucrados en la defensa de los derechos humanos en la entidad, para que den sus versiones sobre qué es lo que posibilita o imposibilita el cumplimiento de las recomendaciones. Esto es, si el cumplimiento total de las recomendaciones es el resultado de una simulación con pretensiones políticas, producto de la negociación entre ombudsman y autoridades públicas o, más bien, el cumplimiento de las recomendaciones se relaciona intrínsecamente con la autoridad moral de quien detenta el cargo de defensor del pueblo. Las entrevistas se harán a los tres ex ombudsman de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, o en su defecto, a un visitador de cada gestión, y a organizaciones de la sociedad civil defensoras de Derechos Humanos en nuestro Estado, para que den sus aportaciones sobre aquello que debería hacerse para que las recomendaciones sean cumplidas.

La investigación cuantitativa parte de aplicar análisis estadísticos sobre al número de quejas recibidas, aceptadas y cumplidas y número de recomendaciones emitidas por año como parte de los datos duros que se presentarán en la sección de datos de este trabajo de investigación. Este mismo procedimiento se empleará para analizar porcentualmente el grado de cumplimiento de las recomendaciones y el estado en el que se encontraban las mismas en el momento de su publicación en los Informes Anuales de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora. Con este procedimiento, se intenta determinar el tipo de relación que hay entre el cumplimiento de las recomendaciones y la elección del ombudsman.

El análisis permitirá seleccionar seis recomendaciones como muestra de estudio, para indagar en qué medida se cumplen totalmente, qué seguimiento se les da, qué sanciones se aplican y si el cumplimiento de las recomendaciones repara los derechos vulnerados. La selección de las seis recomendaciones, se hará de acuerdo a cuatro criterios: a) que sean las violaciones más graves a los derechos humanos, 2) que tengan el estatus de totalmente

cumplidas, 3) que se hayan iniciado como quejas de oficio a partir de notas periodísticas, 4) en caso de que no se logre completar las seis recomendaciones muestra de análisis, se pueden seleccionar recomendaciones que se hayan iniciado a petición de parte, que al menos cumplan con los tres criterios anteriores.

Por último se realizarán solicitudes de información a la CEDH-SON sobre el estado en el que se encuentran las recomendaciones seleccionadas que no fueron cumplidas al momento de la publicación de los informes anuales. Para conocer si se desprendieron sanciones a raíz del incumplimiento de las mismas por parte de las autoridades públicas, se harán solicitudes de información a la Contraloría General del Estado.

Del estudio de las metodologías aplicadas en los trabajos de investigaciones expuestos con antelación, se tomaron elementos de estas que son útiles para el objeto de estudio que nos ocupa. De Ackerman, se retoma la idea de que las instituciones se deben de estudiar como variables independientes. En la presente investigación se incorpora este punto de partida metodológico, para estudiar a la CEDH como variable independiente en relación al cumplimiento de las recomendaciones, que es la variable dependiente a explicar. En cambio, del trabajo de Zavaleta se toma la relación entre poder político y los organismos públicos defensores de los derechos humanos, para encontrar el vínculo entre los presidentes de la CEDH y el partido en el poder de la gubernatura del Estado. El concepto “desarrollo institucional” de Monsiváis, aparece constantemente en el cuerpo de este trabajo de investigación.

1.1.4. Definiciones de los Derechos Humanos

Las definiciones existentes sobre los derechos humanos ponen de manifiesto que no existe un consenso general sobre cuál es su naturaleza, puesto que las definiciones que se pueden encontrar sobre ellos son formuladas desde una determinada posición teórica e ideológica. La lectura de lo que son los derechos humanos regularmente se hace a partir de tres líneas principales: 1) el *derecho natural*³, que los entiende como inherentes a cada

³ El *iusnaturalismo* es una doctrina que se inserta dentro de la filosofía del derecho; también es conocida con el nombre de teoría del derecho natural que explica el origen del derecho. La teoría iusnaturalista sostiene que las normas tienen su origen en la naturaleza de las cosas. Es decir, el orden jurídico tiene su fundamento en la naturaleza humana. Desde esta perspectiva, la sociedad tiene un origen natural y no convencional. El ser humano forma parte del conglomerado social por naturaleza como queda evidenciado por el pensamiento y el lenguaje. El “deber ser” (las normas, incluyendo la normas éticas) y el “valor” tienen su origen en la

persona por el hecho de ser persona, 2) el *derecho positivo*⁴, como una concesión del Estado a los ciudadanos por medios de leyes y 3) *el historicismo* y el *multiculturalismo* que los interpreta como producto de la historia y un creación cultural respectivamente. Estas dos últimas teorías conducen al problema del relativismo de los derechos humanos cuando afirman que no existen parámetros absolutos entorno a los valores humanos, lo cual equivale a negar la universalidad de los derechos universales. La posición teórica más afianzada en nuestros días sobre la naturaleza de los derechos humano sigue siendo la del derecho natural.

Castro y Agramón definen los derechos humanos como un “conjunto de facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico social y cultural, incluidos los recursos y mecanismos de garantía de todas ellas, que reconocen al ser humano, considerado individual y colectivamente” (2010, 82). Algunas concepciones de los derechos humanos siguen la línea del derecho natural como consta en el documento de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU, 1948), la cual dice que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternamente los unos con los otros” (Art. 1). No es propiamente una definición, pero describe lo que la Asamblea de las Naciones Unidas entendía en su momento por derechos humanos. En cambio, la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDUDH) los describe a partir de ambas vertientes, la del derecho natural y la del derecho positivo, pues primero los describe como “*garantías jurídicas* universales que protegen a las personas y los grupos contra acciones y omisiones que interfieren con las libertades, los derechos fundamentales y la dignidad humana” y luego como “el *conjunto de derechos y libertades fundamentales* para el disfrute de la vida humana en condiciones de plena

naturaleza del ser humano. El derecho natural, entonces, considera que los derechos humanos se desprenden de la misma naturaleza del hombre, por lo que estos derechos no son un añadido artificial/accidental a su ser, sino que se desprenden de su ser. El Estado no da derechos a los ciudadanos, sino que su papel es reconocer, hacer valer y garantizar esos derechos como un aspecto esencial del ser humano. Esta es la postura de la ONU cuando define a los derechos humanos como dados e inalienables (Brugger 1995, 162).

⁴ El derecho positivo o *iuspositivismo* es una teoría contraria al derecho natural. Su planteamiento central es negar que exista alguna conexión entre las leyes (jurídicas y morales) y la naturaleza. Las leyes son positivas (artificiales) porque son el resultado de convencionalismos humanos, es decir, acuerdos a los que llegan los hombres para asegurar la convivencia humana y el orden social, pero jamás estas leyes reflejan algo esencial subyacente a la naturaleza de las cosas y del hombre.

dignidad y se definen como *intrínsecos a toda persona* por el mero hecho de pertenecer al *género humano*” (OACNUDH 2012a, 5 y 7).⁵

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) los define como “una *cultura* que implica *valores, actitudes, conductas y leyes*. Tienen como finalidad *proteger y promover el desarrollo de la integridad y dignidad de todo ser humano* para alcanzar el *bienestar de la persona*, el progreso social y una *convivencia pacífica* entre individuos, grupos y naciones” (CDHDF 2007a, 3).⁶ Esta definición es más amplia que aquéllas que pueden encontrarse en los documentos editados por las Comisiones Estatales, incluida la nacional, porque reconoce a los derechos humanos como una “cultura” y no sólo como una cuestión legal. En los informes de esta comisión aparece una concepción de los derechos humanos acorde a la de los organismos internacionales defensores de derechos humanos.⁷

De nada serviría que a las personas se les reconozcan sus derechos sólo de palabra, puesto que sería un mero reconocimiento moral. Es necesario también que los derechos humanos sean reconocidos jurídicamente, pues de esta manera el Estado queda obligado a garantizarlos y hacerlos efectivos mediante coerción y así los ciudadanos tienen la posibilidad de hacerlos exigibles. Los derechos humanos están contenidos en las normas jurídicas precisamente porque son esenciales al ser humano, pero el número de derechos humanos tiende a crecer con el correr del tiempo de acuerdo a las vicisitudes que enfrenta el ser humano en cada época. Esta característica de los derechos humanos es conocida como progresividad.

De acuerdo con García se puede encontrar un “núcleo duro” de derechos humanos siempre presente desde que hay seres humanos, el cual se mantiene estable, y una “expansión o desarrollo de ese núcleo duro” (García 1998, 40). Las circunstancias o el entorno social evolucionan con el paso del tiempo, por lo cual aparecen nuevos derechos que protegen la dignidad de la persona humana ante cualquier abuso de la autoridad, pero el núcleo duro de los derechos humanos revela que la dignidad humana es un valor intrínseco por el cual la persona humana no es un valor intercambiable o un objeto más, sino un valor en sí mismo (Guerra 2003).

⁵ Las cursivas son nuestras.

⁶ Las cursivas son nuestras.

⁷ Al respecto, véase Monsiváis (2010).

Para la promoción, protección y difusión de los derechos humanos es necesaria una concepción extensa de éstos que los entienda no sólo como normas sino también como contenido. Es decir, una definición que conjugue teoría y praxis, a pesar de que la tendencia actual entorno a los derechos humanos sea más cómo hacerlos efectivos que fundamentarlos teóricamente. Sin embargo, no debe olvidarse que sin el conocimiento de la parte teórica y normativa de cuáles son nuestros derechos, la praxis de los derechos humanos es restringida. Es más, una buena definición de los derechos humanos debe incorporar la integralidad como uno de sus aspectos esenciales, porque la defensa de un derecho posibilita la realización de otros derechos⁸. Por ejemplo, los Organismos Públicos de Derechos Humanos deberán garantizar el derecho al acceso a la información pública, derecho que no cumplen con frecuencia, cuando se les solicita información sobre su gestión. El derecho a la información es un derecho que conduce a hacer realidad otros derechos. Este derecho también debiera ser defendido por los OPDH y no sólo por los institutos de transparencia estatales. La praxis de los derechos humanos en México difiere abismalmente de la teoría, por eso es necesario reducir esta brecha.

La defensa de los derechos humanos no sólo es una obligación del Estado, sino también de cada uno de los ciudadanos que habitan un país. Por tanto, una concepción amplia de los derechos humanos tiene que hacer referencia al aspecto social de la defensa de los mismos. Es necesaria y urgente la elaboración de un concepto amplio e integral de los derechos humanos, para superar el concepto estrecho y deficiente que tienen los Organismos Públicos de Derechos Humanos (OPDH) en México, incluida la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). Una definición amplia de los derechos humanos, en contraposición a la definición estrecha de estos derechos, debería adoptar tanto el núcleo duro de los derechos humanos como el de la ampliación de ese núcleo. Esta concepción amplia de los Derechos Humanos consiste en reconocer que éstos no se reducen a los derechos constitucionalmente reconocidos por cada país, sino que se extienden a los

⁸ La defensa de estos derechos tiene que ser integral, porque actualmente los Organismos Públicos de Derechos Humanos (OPDH) sólo se centran en los derechos civiles y políticos (los llamados derechos de primera generación), pero hace falta que las Comisiones de Derechos Humanos se enfoquen también en la defensa de los derechos de segunda generación: los derechos económicos, sociales, culturales (DESC). La Reforma del 10 de junio del 2011 a la Constitución federal incorporó, como facultad de los OPDH, la defensa de los derechos laborales, pero siguen quedando fuera de su competencia los derechos electorales. Ni qué decir de los llamados derechos de tercera generación, también conocidos como los Derechos de los Pueblos o los Derechos de Solidaridad. Los derechos humanos que conciernen a este grupo son: el derecho a la paz, el derecho al desarrollo, derecho al medio ambiente y derecho a la coexistencia pacífica.

contenidos en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos. Las Comisiones de Derechos Humanos ofrecen una definición estrecha de los derechos humanos, es decir, garantista, puesto que quedan reducidos a las garantías individuales prescritas por la Constitución, sin que reconozcan los derechos enlistados por los Tratados Internacionales.

Con la reforma del 10 de junio del 2011 en materia de derechos humanos, los Congresos de los Estados tendrán que adaptar esos cambios a las constituciones locales. La concepción de los derechos humanos de los OPDH tendrá que ser lo más amplia posible y en plena correspondencia con aquella concepción del derecho público internacional contenido en las declaraciones, convenios y pactos internacionales. Desde luego que esto ha generado críticas como aquella de que se pone en juego la soberanía nacional cuando se sujeta la Constitución de cada país a la normatividad internacional.

1.2. Los modelos de ombudsman en el mundo

En este apartado se estudia el origen de la figura del ombudsman y su evolución. Originada en Suecia a principios del siglo XIX, la figura se expandió por Escandinavia y Europa 107 años después, justamente después de terminar la Segunda Conflagración Mundial. De esta evolución que ha tenido el ombudsman se desprenden tres modelos de ombudsman: el ombudsman escandinavo, el ombudsman europeo y el ombudsman latinoamericano. Es hasta la década de los 80 cuando llega la figura a nuestro continente y comienza un proceso de institucionalización del modelo sueco adaptado a las peculiaridades propias de la región.

Este suceso acaeció dentro del contexto político de la caída de las dictaduras militares en América Latina y el consecuente proceso de democratización de la región a partir de esa misma década. A pesar de que el modelo Latinoamericano del Defensor del Pueblo guarda estrecha relación con el modelo original escandinavo, las facultades de los Defensores del Pueblo de nuestra región en comparación con las del ombudsman escandinavo son demasiado limitadas. Mientras en Suecia el Ombudsman ha tenido un éxito asombroso por ser una institución con eficiente desempeño, los Defensores del Pueblo en América Latina han desempeñado un pobre papel en la defensa de los derechos humanos, que muchas veces ponen en duda la utilidad y permanencia de estas instituciones en el continente.

1.2.1. El ombudsman escandinavo: naturaleza y evolución

La historia de las ideas muestra que desde la antigüedad existían mecanismos de control gubernamental semejantes a los que hoy desempeñan los Ombudsman. Estos mecanismos bien pueden ser considerados como precursores de la institución que aquí nos ocupa. Los primeros indicios de este cargo se ubican en Esparta y Atenas, ciudades de la antigua Grecia que se encontraban unificadas durante los años 800 y 600 A. C. En Esparta, los llamados “Efloren” (Consejo de los Éforos) estaban integrados por cinco ciudadanos y eran elegidos por la Asamblea (Consejo de la Ciudad) con la facultad de ejercer control sobre las actividades municipales, incluyendo la real, vigilando que estos funcionarios cumplieran la ley⁹. Ellos podían ejercer acción disciplinaria sobre el rey y funcionarios con cargos jurisdiccionales. Además, disponían de instrumentos que utilizaban como facultades, tales como la *coercitio* que gracias a la *summa coercendi potestas* les permitía poner multas e infringir penas, incluso, a otros magistrados. En Atenas, los “Euthynoi” eran elegidos por El Consejo de los Quinientos con la encomienda de que los funcionarios gubernamentales hicieran efectivos los acuerdos emitidos por este consejo. Ellos fungían como jueces responsables de inspeccionar las cuentas de los magistrados que dejaban sus cargos. También hacían investigaciones por cuenta propia y a partir de denuncias ciudadanas sometiendo a los infractores al juicio popular (Quinzio 1992).

En la República Romana, los *Tribuni Plebis* (El tribunado de la Plebe) tenían la función de velar por los derechos fundamentales de los ciudadanos romanos. La institución surge aproximadamente hacia el año 400 AC, a la par que iniciaba la República y moría la Monarquía. Ante este hecho, las clases sociales se hicieron más visibles, particularmente entre patricios y plebeyos. Estos últimos lucharon para lograr mejores condiciones de igualdad social o, por los menos, mejorar su situación de vida; consiguieron que los patricios les permitieran nombrar dos Magistrados plebeyos para que los representaran en la defensa de sus propios intereses. Los tribunos de la Plebe eran el contrapeso de los cónsules y del Senado Romano, pues tenían derecho a veto para oponerse a las decisiones de todos los magistrados (Martín 2010).

⁹ Su labor consistía en defender los derechos de la nobleza en contra del poder real y de los ilotas.

Durante la Dinastía Han en China, el Emperador tiene un funcionario denominado Yan que se encargaba de recibir denuncias populares por injusticias de carácter administrativo y hacerlas llegar al monarca. Los Persas contaban con el *O Olho do Rei* (Ojo del Rey) que tenía también funciones parecidas al Yan. Los antecedentes más cercanos a la figura del actual ombudsman se encuentran en la Europa del siglo XV con el Consejo de los Diez de Venecia, el cual ejercía un control eficaz sobre los funcionarios de la ciudad. En América Latina, a comienzos del Imperio Inca, existió la figura del Trucuyricuy (El que todo lo ve) con la consigna de observar la administración del Concejo Imperial. Durante el periodo Colonial fue creado el cargo de Protector de los Indios por iniciativa de Fray Bartolomé de las Casas. En el Derecho de las Indias existen antecedentes históricos que hablan del “Veedor del Rey”, un personaje cuya función consistía en informarle al Rey de las injusticias cometidas por los virreyes (González 2004).

El ombudsman es una institución de origen escandinavo.¹⁰ El primer país que institucionalizó este modelo fue Suecia a comienzos del siglo XIX. Ningún país adoptaría este modelo sino 107 años después. Su nacimiento se sitúa en el contexto de los cambios en el régimen democrático que caracterizó a la Europa decimonónica y la consecuente aparición de los derechos subjetivos o derechos individuales. El ombudsman surge en respuesta a la necesidad de poner pesos y contrapesos al poder político (entre la Corona y el Parlamento) y vigilar el cumplimiento de las leyes en la administración pública. Además, nace como un órgano de control independiente a la administración pública que había asumido un papel interventor al concluir la Segunda Guerra Mundial.

En los países escandinavos, Suecia y Finlandia, a finales del siglo XVI apareció la figura del Preboste de la Corona que fungía como el fiscal principal del Rey. Esta función consistía en vigilar a los fiscales públicos. Posteriormente, el Rey Carlos XII de Suecia mediante el Decreto del 26 de octubre de 1713 creó el cargo de *Konungens Högste Ombudsmannen* (Procurador Supremo) para supervisar que los funcionarios de gobierno cumplieran sus responsabilidades legales y de manera general la aplicación de la ley. Cuatro años más tarde (1719), el nombre de este cargo cambió al de *Justitie kansler* (Canciller de Justicia) con las mismas funciones (Venegas 1988).

¹⁰ Suecia, Finlandia, Dinamarca, Noruega e Islandia conforman el bloque de los países llamados nórdicos o escandinavos.

Desde su creación hasta 1719, el *Justitie Kansler* era designado por el Rey sueco. Sin embargo, a partir del período denominado de la libertad, que da inicio con la expedición de la Constitución de 1720, el parlamento adquiere más poder que el rey y su Consejo. Por esta razón, desde 1766 hasta 1789 el nombramiento del Canciller de Justicia pasa a manos del Parlamento Sueco. En 1789 retorna al Rey Gustavo III el nombramiento del Canciller de Justicia; pero ahora el Canciller de Justicia obtendría tanta relevancia como el Ministro de Justicia. Sin embargo, la creación jurídica de la figura del ombudsman (*Justitie Ombudsman*) sólo tendría lugar con la promulgación de la Constitución Sueca de 1809, específicamente en el artículo 96 que reconoce la figura y atribuciones de este honorable cargo (Venegas 1988).

Los siguientes países en seguir el ejemplo de Suecia fueron los del bloque escandinavo. Después, el modelo se aplicó en los países europeos y Latinoamericanos. El país escandinavo que siguió a Suecia en la creación de la citada figura fue Finlandia, una vez que se hiciera independiente en 1919¹¹ al finalizar la Primera Guerra Mundial. En la Constitución finlandesa de 1919 no se modificó la Figura del Procurador de justicia, propia de la Tradición Sueca, sino que se restituyó el nombre clásico de Canciller de Justicia.

Noruega dio ese mismo paso en 1952 después de terminar la Segunda Guerra Mundial. El primer ombudsman noruego estaba destinado a las fuerzas armadas apoyándose en el modelo del ombudsman militar sueco. El ombudsman noruego responsable de los asuntos civiles sería instituido hasta 1962. El cuarto país en establecer esta figura en su ordenamiento jurídico fue Dinamarca con la entrada y puesta en vigor de la Ley del Ombudsman el 1 de diciembre de 1954. A diferencia de sus homólogos suecos y finlandeses, el ombudsman danés no tiene competencia para conocer asuntos relacionados con la burocracia judicial (Venegas 1988).

Los países Europeos en reconocer la figura del ombudsman en sus constituciones fueron la República Federal Alemana en 1959, Nueva Zelanda y Noruega en 1962. La Gran Bretaña hizo lo propio mediante la creación del *Parliamentary Commissioner for Administration* (PCA) (el Comisionado Parlamentario para la Administración) el 22 de marzo de 1967. En este país al tiempo presente, el cargo recibe el nombre de *Parliamentary and Health Service Ombudsman* (PHSO) (El Comisionado para el servicio Parlamentario y

¹¹ Finlandia se independizó de Rusia en esta fecha.

de la Salud), por lo que el titular de este puesto realiza una doble función: vigilar la correcta prestación de servicios por parte del personal adscrito a las agencias y departamentos de gobierno y la eficiente prestación de servicios de salud (Bombillar 2011).¹²

Inglaterra cuenta con un Local Government Ombudsman (LGO) (Ombudsman Local) que se encarga de las quejas por mala administración de los entes públicos pertenecientes al ámbito local. Miguel Bombillar asegura que el acceso al Ombudsman británico en su calidad de PCA presenta una serie de trabas (filtros) que dificultan su actuación en la resolución de quejas, ya que “rechaza más del 50% (de plano todas aquellas para las que exista una vía de recurso, administrativo o judicial, alternativa). Si la queja supera todos estos filtros, el ombudsman dará respuesta a la misma en un plazo de 40 semanas” (Bombillar 2011, 146). Estas particularidades del ombudsman británico que lo diferencian del ombudsman tradicional (nórdico) ha llevado a algunos estudiosos del tema a preguntarse si verdaderamente “El Comisionado Parlamentario británico es un auténtico *Ombudsman*” (Martín 2010, 438).

En 1809 la Constitución sueca institucionaliza la Oficina del Ombudsman, el Ombudsman Parlamentario o *justitieombudsman* (OP), como una figura independiente del Parlamento y del Gobierno. Dicha Constitución lo define de acuerdo a su finalidad: como Delegado Parlamentario, su responsabilidad es vigilar el respeto de las leyes y reglamentos ejerciendo control sobre el Poder Ejecutivo. El 1915, el Parlamento sueco instituye el *Militieombudsman*, un Ombudsman Militar (OM) para supervisar la Administración Militar. Se trataba de un puesto paralelo al ombudsman parlamentario. Esta dualidad de cargos desapareció en 1968, fecha en que se fusionan ambas dependencias. En 1976 y 1981 se hicieron modificaciones a la Constitución sueca que facilitaron la introducción de cuatro ombudsman elegidos por el Parlamento para un lapso de cuatro años con la posibilidad de reelegirse.

El primero de ellos es el Ombudsman Jefe, pues es Jefe de la Administración y su responsabilidad es la supervisión del cumplimiento del marco legal y facilitar a los ciudadanos el acceso a la información pública de cualquier instancia de gobierno. El segundo ombudsman tiene la función de supervisar las cárceles, las policías, los fiscales

¹² Esta doble función del Ombudsman Inglés comenzó en 1993 cuando se establece el cargo de *Health Service Commissioner for England* (HSC).

públicos y los Tribunales de Justicia. El tercero se encarga de asuntos relacionados con los Impuestos, Hacienda y la Seguridad Social. Finalmente, el cuarto ombudsman tiene por encomienda vigilar al Ejército y aquellos asuntos civiles que caen fuera del ámbito competencial de los otros ombudsman. Éste tiene como laborar principal hacer que todos los miembros de la administración militar respeten los ordenamientos correspondientes en el ejercicio de sus funciones (Quinzio 1992, 29-30; Ruíz 1983, 4).¹³

Por otro lado, se crearon en Suecia los ombudsman sectoriales para complementar los trabajos de los cuatro ombudsman nacionales existentes. La legitimidad de estas nuevas figuras ya no dependería del Parlamento. El éxito que ha tenido el ombudsman a nivel internacional obligó a que la institución original sufriera algunas transformaciones en su propio país, sin que por ello mermara su eficacia práctica en la protección de los derechos de los gobernados. Los ombudsman sectoriales son iguales en número que los nacionales: a) el ombudsman Antitrust fue instaurado en 1954 por el Gobierno para vigilar que se cumpla la ley de competencia entre las empresas. b) El ombudsman del Consumidor, también designado por el Gobierno, se estableció el 1 de enero de 1971 con el objetivo de tutelar el cumplimiento de las leyes que protegen al Consumidor. c) El ombudsman de Prensa fue electo por un comité especial el 1 de noviembre de 1969. Este Comité estaba integrado por tres personas, una de las cuales representaba a la prensa y su función consiste en defender el respeto de la ética periodística (Ruíz 1983).

1.2.2. El ombudsman Latinoamericano

En Portugal se introduce este modelo bajo la denominación de “Promotor de la Justicia” (*provedor da justiça*) en el año de 1976. España incorpora este mismo modelo a su constitución en 1978 con el nombre de Defensor del Pueblo, según consta en el artículo 54 del referido ordenamiento. En la perspectiva de Fix-Zamudio, la buena experiencia de la institucionalización del ombudsman en España y Portugal “son importantes por su proximidad histórica y cultural con las legislaciones latinoamericanas” (Fix-Zamudio 1986, 34). La adaptación del modelo de ombudsman escandinavo a las peculiaridades propias de

¹³ El alcance de la acción ejercida por estos ombudsman suecos se extiende a todas las dependencias de gobierno, locales y estatales, a excepción de los miembros del Gobierno y del Parlamento. Ellos pueden actuar *ex officio* o *ex parte* decidiendo “libremente los casos a investigar y remite sus informes a una Comisión Parlamentaria, a la que, a su vez, los traslada, con juicio de valor al Parlamento” (Ruiz 1983, 4).

nuestros países latinoamericanos origina un nuevo modelo de ombudsman que, de acuerdo con Castañeda, está “enfocada principalmente a ser un órgano protector de los derechos humanos y ello se evidencia hasta en la denominación por la que han optado” (IIDH 2006, 2).¹⁴ La denominación que predomina en Latinoamérica de quien encabeza la institución del ombudsman es la de Defensor del Pueblo como sucede en el caso de España.¹⁵ En segundo lugar de importancia está el nombre de Procuraduría (o Procurador) de los Derechos Humanos.¹⁶ En tercer lugar se encuentra el de Comisión de Derechos Humanos para los países de México y Honduras (Islas 2001).

En palabras de José Luis Soberanes, “acompañando al proceso de transición democrática de los países latinoamericanos, la figura del ombudsman empezó a hacerse presente en los regímenes constitucionales de la región en el periodo que corre de 1985 hasta la fecha” (Soberanes 2010, 458).¹⁷ Este periodo de transición democrática tuvo lugar en la década de los noventa al tiempo que terminaban en el mundo la Guerra Fría, la doctrina de la seguridad nacional y el mundo bipolar que ejercieron control sobre nuestra región durante la segunda mitad del siglo XX (González 2009). El ombudsman en Latinoamérica, dice Lorena González, surge en respuesta a las debilidades institucionales que mostraban aquellos estados latinoamericanos que tenían una forma de gobierno dictatorial. Los conflictos políticos al interior de estos estados durante la década de los 70 y 80 provocaron gravísimas violaciones a los derechos humanos, razón por la cual se le asignó al ombudsman latinoamericano la importante tarea “de proteger los derechos fundamentales” (González 2004, 223).¹⁸ Este es el contexto de expansión del ombudsman en Latinoamérica, una figura que surge para defender los derechos de los administrados y

¹⁴ De acuerdo con Héctor Fix-Zamudio, la recepción tardía del Ombudsman en las legislaciones de los países latinoamericanos es explicable si se tiene en cuenta que los estudios sobre esta figura son recientes y escasos. La falta de estudios sobre el Ombudsman impidió que “los titulares de los poderes públicos latinoamericanos” conocieran el rol fundamental que juega el ombudsman para la defensa de los derechos fundamentales de los gobernados y lo incorporaran a sus respectivas constituciones. Por otro lado, sostiene este autor, que el retraso en la incorporación de la figura en nuestras legislaciones se debe también a que la expresión Ombudsman “resulta extraña a la tradición y al lenguaje jurídicos de nuestros países” (Fix-Zamudio 1986).

¹⁵ Esta es la denominación empleada en Colombia, Costa Rica, Argentina, Perú, Bolivia, Ecuador y Panamá.

¹⁶ Nombre utilizado en Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Puerto Rico.

¹⁷ Se refiere al proceso de democratización de los países latinoamericanos que da inicio con la caída de las dictaduras militares en Chile y Argentina. La llegada del ombudsman en Latinoamérica coincide con la llegada de los regímenes democráticos a estos países, lo que algunos autores llaman la tercera ola de la democracia.

¹⁸ Durante la década de los noventa en países como Paraguay, Nicaragua, Bolivia, Perú, Colombia y México fue sistémica la violación a los derechos humanos: desapariciones forzadas y asesinatos fueron perpetrados contra los defensores de los derechos humanos.

para corregir las deficiencias administrativas de los poderes públicos. Pero, ¿cuáles fueron los países que incorporaron este modelo a sus respectivos ordenamientos jurídicos?

Antes de que se constitucionalizara el ombudsman en los países de América Latina diversos estudios favorecieron la adopción de este modelo, entre los que cabe mencionar las contribuciones hechas por los mexicanos Lucio Cabrera Acevedo, Héctor Fiz-Zamudio, Sonia Venegas y por el canadiense Donald C. Rowat.¹⁹ A este proyecto también se sumaron las reuniones hechas en nuestra región, la primera de ellas realizada en la ciudad de Caracas: Primer Coloquio sobre el Proyecto Ombudsman para América Latina del 2 al 4 de julio de 1983 y las siguientes en el mismo orden cronológico: Primer Simposio Latinoamericano del Ombudsman celebrado en Buenos Aires del 14 al 15 de noviembre de 1985; Primer Taller de Defensores del Pueblo y Procuradores de Derechos Humanos de América Latina realizado en San José de Costa Rica en junio de 1994; VI Conferencia Mundial del Ombudsman llevada a cabo en Argentina 1996 (Castañeda 1997).

Relacionado con lo anterior y como resultado de estas primeras acciones en pro de instaurar el ombudsman en nuestra región, surgieron algunas organizaciones para dar cumplimiento a este mismo objetivo: el Instituto Latinoamericano del Ombudsman-Defensor del Pueblo creado en Caracas (junio de 1983), la Asociación Iberoamericana del Ombudsman-Defensor del Pueblo establecida en Buenos Aires (agosto de 1992), el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y la Comisión Andina de Juristas Ombudsman, la Federación Iberoamericana de Defensores del Pueblo (FIO) con sede en Cartagena de Indias, Colombia, en 1995, que reúne Defensores del pueblo, comisionados o Presidentes de Comisiones Públicas de Derechos Humanos de los tres niveles de gobierno y a organismos autónomos. La finalidad de esta institución es fungir como foro de discusión e intercambio de experiencias para el fortalecimiento del ombudsman en Latinoamérica (FIO 2012).

¹⁹ Rowat, Donald C. (editor). 1965. *The Ombudsman: Citizen's Defender*. Toronto: University of Toronto Press. La primera versión al castellano de esta obra fue realizada por Eduardo L. Suárez, véase Rowat, Donald C. (editor). 1973. *El ombudsman, defensor del ciudadano*. México: FCE. Este trabajo contiene estudios de expertos sobre el ombudsman y el texto íntegro de algunos ordenamientos legales y proyectos para crear la figura del ombudsman que estaban siendo discutidos al interior de los parlamentos. En relación a los estudios sobre la figura, Canadá instituye al ombudsman en sus provincias a partir de 1967 y es en este país donde se han realizado los más importantes estudios sobre el ombudsman.

Los países que siguieron a España en la institucionalización el Ombudsman²⁰ en orden cronológico fueron Tanzania y Guyana 1966, Trinidad y Tobago 1976, Puerto Rico 1977, Jamaica 1978, Santa Lucía 1979, Barbados 1980, Antigua y Bermuda 1981, **Guatemala 1985, El Salvador y Colombia 1991, México 1990/1992**, Costa Rica 1992, **Paraguay 1992 y Honduras 1992/1994, Perú 1993²¹, Argentina 1993/1994, Bolivia 1994, Nicaragua 1995, Panamá 1996/2004, Ecuador 1998/2008** y Venezuela 1999, **República Dominicana 2001/2010** (Castañeda 1997; Santistevan de Noriega 2004; González 2009).²² Hasta hace poco Uruguay y República Dominicana no tenían constitucionalizada la figura del ombudsman, proceso que llegaría más tarde: **Uruguay 2008, República Dominicana 2010**. Generalmente en estos países la designación de dicha figura pública es prerrogativa del Jefe del Poder Ejecutivo, hecho que contrasta con la elección parlamentaria del ombudsman propio del modelo escandinavo (Venegas 1988; Fix-Zamudio 1986).

Según un estudio publicado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos todavía para el 2006, Brasil, República Dominicana, Uruguay y Chile no contaban con la figura del ombudsman (IIDH 2006). Esta situación ha cambiado para abril del 2014, pues sólo Chile carece de un Defensor del Pueblo. El 24 de diciembre del 2008, mediante la promulgación del Poder Ejecutivo de la Ley Nº 18.446, Uruguay cuenta con la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH). Desde el 14 de septiembre del 2011, el INDDHH se encuentra presidido por un Consejo Directivo, un órgano Colegiado integrado por cinco miembros (Ley Nº 18.806, Art. 36). Sin embargo, en este país sólo existe ombudsman en el nivel nacional, mas no en el subnacional como en el caso de los demás países de Latinoamérica (Constenla 2010). Por lo que se refiere a Chile, la Cámara de Diputados aprobó en marzo del 2009 el proyecto de reforma constitucional para crear la Defensoría de las Personas. A pesar de este avance en los intentos de instaurar el ombudsman en aquel país, el proyecto sigue sin ser aprobado.

²⁰ En negritas están señalados los países en los que el ombudsman tiene rango constitucional. Las fechas en negritas se refiere a la instauración constitucional de la figura y las fechas sin realce corresponden a la institucionalización no constitucional del ombudsman en cada uno de los países enlistados.

²¹ El primer ombudsman peruano fue electo hasta 1996, tres años después de que el cargo obtuviera el reconocimiento constitucional. Pese a la creación constitucional del Ombudsman en Paraguay en 1992, el Primer Ombudsman Paraguayo sería nombrado hasta el 2011, es decir, nueve años después.

²² Los países en los que el ombudsman no tiene todavía el estatuto constitucional son Costa Rica, Puerto Rico y República Dominicana. Guatemala fue el primer país latinoamericano en introducir la figura del ombudsman a su constitución en 1985 (Martín 2010).

En la República Dominicana, la figura fue instaurada por la Ley 19-01 que instituyó al Defensor del Pueblo el 1 de febrero del 2001, pero sólo sería elevado a rango constitucional en enero del 2010 con la promulgación de la reforma de la Carta Magna (artículos 190-192). Pese a esta reforma, el primer ombudsman sería nombrado por el Congreso hasta el 15 de mayo del 2013, tres años después de la reforma constitucional (Martínez de Medina 2013). Por lo que respecta a Brasil, la Constitución de 1988 (art. 129, II) confirió al Ministerio Público, un organismo independiente del Estado, la facultad de garantizar el respeto de los derechos reconocidos por la Constitución por parte de los poderes públicos y servicios de interés públicos. Esta función es ejercida por la Procuraduría Federal dos Dereitos do Cidadão (MPF 2010).

En la actualidad, la figura del ombudsman se ha difundido en más de 70 países. Por lo general, con este nombre se designa a las instituciones protectoras y promotoras de derecho humanos; es así como el concepto ha traspasado las fronteras. Siguiendo a Per-Erick Nilsson, en el lenguaje sueco, el término ombudsman suele emplearse denotando “a una persona que actúa por cuenta de otra y sin tener interés personal propio en el asunto en que interviene” (Nilsson 1986, 9).²³ En palabras de Susana Castañeda, se trata de un agente que tiene dos funciones principales: “la de supervisar el funcionamiento de la administración [pública] y la de defender los derechos públicos subjetivos y [los] legítimos intereses públicos de los ciudadanos frente a aquella” (Castañeda 1997, 2).

La importancia que tienen estos organismos para América Latina es que su trabajo en la protección de los derechos humanos suele ser más eficaz que el que se realiza por la vía judicial. Por si fuera poco, también fungen como mediadores entre autoridades y particulares solucionando los conflictos. Lo precedente, gracias a la simplicidad y rapidez para interponer denuncias por casos de violación de derechos humanos, a que sus servicios son gratuitos y también a que son entidades autónomas en relación al Estado. Además, han incidido en la formación de buenos gobiernos, entendiendo por tales aquellos que cumplen cuatro requisitos básicos: 1) eficacia, eficiencia y responsabilidad en sus funciones, 2) transparencia, rendición de cuentas, 3) atención incluyente a las demandas ciudadanas y 4) fomentar mecanismos de control político y la participación ciudadana (González 2009).

²³ Dice Per-Erick Nilsson en uno de sus artículos que la contribución de Suecia al léxico internacional es paupérrima, “se trata –como máximo– de tres vocablos, de los cuales sólo uno no hace referencia a comida y bebida. Se trata de la palabra Ombudsman” (Nilsson 1986, 9).

Jorge Luis Maiorano afirma que el ombudsman en Latinoamérica enfrenta nuevas vicisitudes que ponen en peligro el futuro de la institución: las amenazas de eliminar al organismo, recortar sus presupuestos y facultades. Según este autor, hay un dato revelador nunca antes publicado: que en América Latina ningún Defensor del Pueblo ha sido reelegido aunque lo permitan las leyes. Esto se debe, por un lado, a los intereses partidistas de utilizar la institución para sus propios fines; por el otro, a que los defensores que hacen bien su trabajo son un verdadero dolor de cabeza para los gobiernos, por ello terminan sustituyéndolos. Asegura Maiorano que no fue “la necesidad de controlar las meras disfuncionalidades administrativas la causa inmediata que movilizó su interés”, sino de adaptar las experiencias ajenas a la realidad latinoamericana con el modelo de ombudsman criollo “con funciones de defensa y protección de los derechos humanos y de control del ejercicio en sus facetas pública y privada” (Maiorano 2001, 193). En otras palabras, las funciones del ombudsman van más allá de las atribuidas en el momento creacional de esta figura en nuestros países durante la década de los 90, pues como dice Mireille Roccatti:

Hoy en día la participación del Ombudsman en los procesos de transformación social de los Estados latinoamericanos es de vital trascendencia. Su función ya no se circunscribe exclusivamente al conocimiento de quejas derivadas de una deficiente administración pública, como lo hacía la figura del Ombudsman tradicional, que actuaba en defensa de los derechos civiles básicos, sino que su actuación por la defensa de los derechos fundamentales que le asisten a la persona humana, la institución interviene en otras esferas de la vida pública de cada país, como es el caso de impulsar la transformación del Estado para una mejor prestación de los servicios públicos y contribuir a la consolidación de una democracia en la que se garanticen a plenitud los derechos fundamentales, tanto los civiles y políticos como los sociales, económicos y culturales (Roccatti 1998, citada por Maiorano 2001, 194).

Los ombudsman en Iberoamérica tienen amplias atribuciones. Están facultados para ejercer acción de anticonstitucional contra aquellas reformas a las leyes locales y la aprobación de leyes secundarias que estén en disonancia con la constitución federal e inclusive con los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos reconocidos constitucionalmente. Poseen también la capacidad de proponer proyectos de leyes que

armonicen las constituciones nacionales, locales y las leyes creacionales de las comisiones de derechos humanos con dichos Tratados. Incluso tienen la atribución de utilizar los medios judiciales para obligar a que una autoridad restituya los derechos vulnerados a la ciudadanía. Su posibilidad de intervenir en la elaboración de políticas públicas con enfoque en derechos humanos hace de esta institución única en su género.

Aunado a lo anterior, su contribución a la democratización de la vida pública de los países es uno de los aspectos más importantes de su labor. A propósito de este tema, Susana Castañeda atribuye como propósito primordial del ombudsman el “ser un factor de democratización. [...], considerando la fragilidad de nuestras incipientes democracias, en las que subsisten graves violaciones a los derechos humanos y en las cuales la sociedad civil aún no ha logrado participar plenamente en la vida política, a través de una democracia participativa” (Castañeda 1997, 7). Alejandro Monsiváis y Lena Brena están de acuerdo con este aspecto del ombudsman y sostienen, además, que esto puede hacerse promoviendo un cambio en la manera en que se relacionan Estado y Gobierno con la sociedad. Es decir, los Ombudsman deben ser “agentes que impulsen iniciativas legislativas o políticas y programas gubernamentales con perspectiva de derechos humanos” (Monsiváis y Brena 2011, 475).

Hay notables diferencias entre los ombudsman nórdicos, europeos y latinoamericanos. Los ombudsman europeos son unipersonales mientras que en Latinoamérica el Defensor del Pueblo o Procurador tienen una estructura colegiada, salvo los organismos defensores de derechos humanos en el nivel regional o seccional que sí son órganos unipersonales. Mientras en Europa predomina el nombre ombudsman, para quien defiende los derechos humanos de los ciudadanos frente a los abusos cometidos por la administración pública, en los países latinoamericanos son de uso común los nombres de Defensor del Pueblo o Procurador del Ciudadano.

A diferencia de las características expuestas anteriormente de los ombudsman nórdicos o escandinavos, señala Martín que los principales rasgos comunes a todos los ombudsman europeos es que a) tienen por cometido garantizar los derechos humanos frente a la administración pública; por si fuera poco, b) son instituciones que tienen independencia funcional, no sólo estructural, que garantiza a los ciudadanos el cumplimiento efectivo de sus derechos; además, c) se trata de una institución ligada al Poder Legislativo; a excepción

de Francia y Gran Bretaña que están vinculadas al Poder Ejecutivo. En relación a este último rasgo, la autora se cuestiona si la independencia funcional del ombudsman podría ser afectada por su vinculación al Poder Ejecutivo, a lo que responde que la mayor parte de la doctrina sobre el tema niega que la vinculación del ombudsman a uno de los dos poderes o a ambos afecte su independencia funcional, pero advierte que un sector doctrinal sí sostiene que cuando la designación del titular de la oficina del ombudsman es hecha por el Poder Ejecutivo despierta dudas en la ciudadanía acerca de su imparcialidad a la hora de resolver quejas y emitir recomendaciones (Martín 2010, 437-438).

En adición a los anteriores rasgos del ombudsman europeo, nuestra autora adjudica cinco características más de esta figura en ese continente: d) el acceso a los ombudsman europeos es directo, pero no lo es en aquellos países que tienen un ombudsman parlamentario como es el caso de Francia y el Reino Unido, pues se realiza por mediación de un miembro del Parlamento; e) todos los servicios que presta a los ciudadanos son gratuitos; f) puede recabar información que requiera para cumplir con sus funciones haciendo públicas sus apreciaciones; g) la publicidad de sus actuaciones es una fuente de presión para que sus recomendaciones sean tenidas en cuenta; h) actúan de parte y algunos también lo hacen de oficio. Además, la actividad del ombudsman en Suecia no se reduce a supervisar sólo parte de la administración pública, su actuación se extiende a “supervisar la actividad de jueces y tribunales y junto con Dinamarca su actividad fiscalizadora se extiende a la Iglesia luterana. En este último país, si bien el Parlamento no puede darle instrucciones, sí puede remitirle directrices de carácter general y no es un órgano unipersonal en la actualidad” (Martín 2010, 438).

Una peculiaridad común tanto de los ombudsman nórdicos como de los europeos consiste en que la duración promedio del cargo es de cuatro años. En Suecia, por ejemplo, la duración del ombudsman en el cargo es de 4 años, mientras que la renovación del parlamento tiene lugar cada 3 años. Esta variación en los periodos, argumentan Venegas (1988) e Islas (2001), remarca la independencia del ombudsman. Los criterios para la remoción del titular del cargo varían de una nación a otra. En el caso sueco, podrá ser destituido por el parlamento sueco si no es de su confianza, por cometer un delito y sea condenado. Los ombudsman nórdicos generalmente pueden ser reelectos para un segundo periodo. Esta posibilidad también es contemplada en los ordenamientos constitucionales de

los países europeos, por ejemplo, Australia, Portugal, con excepción de Francia, pues en este país el cargo del *Medietur* dura seis años sin derecho a reelección (Venegas 1988, 64-65).

Mayela Ruiz encuentra que la principal diferencia entre el ombudsman sueco y el latinoamericano es que aquél es totalmente independiente al gobierno, mientras que éste último se encuentra más vinculados al Poder Ejecutivo. Es decir, los ombudsman nórdicos son designados por el Poder Legislativo sin intervención del Ejecutivo. En los países Europeos, como es el caso de Alemania y en algunos estados miembros de Norteamérica (Hawai, Nebraska, Iowa), la designación corre a cargo del Parlamento en sesión plenaria con sus respectivas cámaras (Ruiz 1983). Esta diferencia en el grado de independencia entre el ombudsman sueco y el latinoamericano se encuentra principalmente en los antecedentes del ombudsman ibérico que, como explica Constenla, tiene la peculiaridad de no poder hacer nada, pero sí impedirlo todo. Si no tiene poder para hacer nada como lo tiene el sueco, ¿cómo es entonces que tiene poder para evitarlo todo? La respuesta es que no se trata de un poder sino de un contrapoder, o lo que es lo mismo, el ombudsman ibérico está facultado para ejercer un poder negativo, lo cual “es natural que así sea porque los derechos humanos no se pueden proteger, ejerciendo solamente una magistratura de persuasión” (Constenla 2009, 9). Ello implica que el Defensor del Pueblo cuente con los recursos que le otorga la misma ley para interponer amparos, ejercer acciones de anticonstitucionalidad y proteger los derechos humanos mediante el uso de este poder negativo.

En México se realizó una de las innovaciones más trascendentales en toda Latinoamérica de la figura del Ombudsman, cuando en el año de 1990 fue constituida como un cuerpo colegiado, un presidente que fungiría como el titular del organismo y los Consejeros que toman decisiones importantes, para la realización del mandato constitucional que es la razón de ser de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Hasta el 2004, México era el único país de Iberoamérica que no tenía una figura unipersonal como sucedía en el resto de los países de la región (CNDH 2004, 104). Es más, según atestigua Jorge Carpizo “antes de 1990, ningún *ombudsman* en el mundo contaba con un Consejo”, puesto que “el ombudsman es siempre una persona”, de manera que “un Consejo, un órgano colegiado, integrado por miembros externos a la Oficina del

Ombudsman, fue una verdadera novedad” (Carpizo 2009, 92). Constituirse en cuerpo colegiado no fue la única innovación de la figura del ombudsman en nuestro país, adicionalmente se hicieron otras innovaciones como la de divulgar y difundir la enseñanza y promoción de los derechos fundamentales en escuelas y universidades, para ampliar la cultura de los derechos humanos entre los mexicanos (ibíd., 100).

En México muchos trabajos analíticos sobre el ombudsman desde el campo del derecho comparado antecedieron a la creación de la figura del ombudsman en nuestro país. Estos estudios hablaban de la relevancia que tendría en México la consagración de dicha figura y proponían un modelo especial para toda Latinoamérica. La instauración de este modelo en nuestro país se llevó a cabo en el nivel subnacional. En la ciudad de Colima fue creada la primer figura de Ombudsman bajo la denominación de *procurador de vecinos* el 21 de noviembre de 1983. Dos años más tarde, el 29 de mayo de 1985 fue creado el defensor de los derechos universitarios dentro del Estatuto aprobado por el Consejo Universitario de la Universidad Nacional Autónoma de México.

1.2.3. Las funciones del ombudsman

En relación al significado de la expresión “ombudsman” pueden distinguirse un significado etimológico y un sentido funcional, es decir, por lo que el cargo significa. Etimológicamente hablando, asegura Jorge Mario Quinzio, proviene de las palabras inglesas *ombuds* (protector) y *man* (hombre) que quieren decir “protector del hombre” y en un sentido funcional es el “protector de los administrados frente a la administración pública” (Quinzio 1992, 14). Hernando Morales sostiene que la expresión escandinava es de origen alemán de difícil traducción con varios significados, entre los que destacan el de agente, guardián, mediador, pero “cuya traducción formal podría ser la de ‘parlamentario comisionado’, o de acuerdo a sus funciones, la de ‘defensor del ciudadano’” (Morales 1993, 159).²⁴

En la mayoría de países europeos es muy común emplear el término Ombudsman y en América Latina como en España suele ser ordinaria la expresión Defensor del Pueblo. A menudo se piensa que Ombudsman y Defensor del Pueblo son dos palabras que tienen el

²⁴ De acuerdo a Constenla (2010), la palabra “ombudsman” fue acuñada por el jurista sueco Hans Harta que participó en la comisión que redactó la Constitución Sueca de 1809.

mismo sentido, pero no es así. Siguiendo a Carlos R. Constenla, “el *ombudsman* está concebido como un órgano de control en tanto que el Defensor del Pueblo es una magistratura de garantías y protección de derechos, sin perjuicio de que también es un órgano de control externo de la Administración” (Castenla 2010, 4). Es decir, el primero ejerce una magistratura de opinión, el segundo una magistratura procesal que ejerciendo un poder negativo puede impedir que se apliquen leyes, reglamentos, procedimientos administrativos interpretados por éste como contrarias al derecho. Se trata de dos nombres que señalan tradiciones culturales e históricas distintas, la nórdica y la Latinoamericana.

Se pasa ahora a analizar tres definiciones de Ombudsman para dar luego con aquellos elementos que son esenciales a su labor. Este ejercicio comparativo ayuda a obtener una visión más completa de la naturaleza del cargo y las principales funciones atribuibles a la figura. Las definiciones que aquí se examinan son las de Islas (2001), Carpizo (2009) y Monsiváis y Brena (2011), sin que con ello se pretenda decir que son las únicas o las más plausibles; más bien, se consideran en razón de su utilidad para aproximarse a una idea más profunda y amplia de la naturaleza de la figura del ombudsman. Antes de pasar al análisis hay que tener cuenta que el primer par de autores proponen una definición desde el derecho comparado, mientras que el segundo par hace lo propio desde la ciencia política. La descripción de Islas sostiene que el ombudsman es

un organismo autónomo cuyo titular, designado por el poder legislativo o por el ejecutivo o por ambos, tiene como función la vigilancia de la actividad de la administración, la recepción de quejas de los administrados en contra del funcionamiento de algunos servicios administrativos; él interviene para resolver las controversias en los plazos más breves, investiga para verificar la lesión a los derechos de los administrados y en vista de los resultados de las mismas dirige recomendaciones a las autoridades administrativas a efecto de restablecer las prerrogativas de los administrados (Islas 2001, 1).

Además, el autor añade al ombudsman cinco características básicas para que éste cumpla bien su función. La primera de ellas es la 1) independencia funcional y orgánica, es decir, debe ser independiente frente al gobierno, pues su función es ejercer control sobre la burocracia y debe ser independiente de la autoridad que lo designa; 2) corregir la mala

administración a través de consejos, iniciativas de reformas, recomendaciones, etc.; 3) no debe tener formalidades; 4) buscar una solución amistosa entre las partes en conflicto; y 5) evitar que los funcionarios públicos cometan los mismos errores u otras equivocaciones (ibíd., 2).

La definición y las características que proporciona Islas carecen de otros aspectos centrales que debe poseer todo ombudsman como la rendición de cuentas, la transparencia en las solicitudes de acceso a la información; asumir una actitud proactiva ante violaciones de derechos humanos que se denuncien en la prensa, más que quedarse pasivamente esperando a recibir las quejas del público para luego iniciar el proceso de investigación; elaborar proyectos de iniciativas de ley que brinden la protección más amplia de los derechos humanos. En este punto, las definiciones que se transcriben enseguida contienen algunos aspectos faltantes en la definición de Islas. Estas definiciones complementan la primera definición y son más amplias, porque asignan al ombudsman otros elementos que son esenciales a su labor.

De acuerdo con Carpizo el Ombudsman es “el organismo en el cual su titular es un funcionario público de alto nivel, quien actúa con independencia, pero es responsable ante el Poder Legislativo; recibe quejas en contra de autoridades y funcionarios, las investiga y emite recomendaciones, y periódicamente rinde cuentas sobre el cumplimiento de estas” (Carpizo 2009, 87). Esta definición agrega la rendición de cuentas en el cumplimiento de las recomendaciones, como un aspecto central en las funciones del ombudsman no incluido en la definición de Islas. Sin embargo, Carpizo soslaya que el ombudsman no sólo debe rendir cuentas sobre el cumplimiento de las recomendaciones que emite, sino también sobre toda su labor, a los ciudadanos y no únicamente al Congreso. Además, es necesario añadir a la definición de Carpizo el deber de todo ombudsman de actuar con transparencia; esto es, facilitar y tener disponible para su consulta la información que por ley es pública. La definición ideal de ombudsman debe hacer mención explícita del proceso de elección en el que es responsable el Congreso, pero en el que deberá asegurarse también la participación ciudadana.

Por esta razón, las dos definiciones revisadas resaltan la independencia del ombudsman como un factor determinante en la eficacia del desempeño del ombudsman. Como señala la Asociación para la Prevención de la Tortura (APT), la independencia total

del Defensor del Pueblo deberá garantizarse por el proceso de su nombramiento, un salario de acuerdo a su renombre dentro de un sistema democrático, no afiliación partidista, la autonomía presupuestal, disponer de recursos suficientes y el personal necesario para cumplir el mandato constitucional del organismo (APT 2000, 11).

La tercera descripción, a diferencia de las definiciones precedentes, es todavía más amplia, pues Monsiváis y Brena introducen rasgos del ombudsman que dan respuesta a las exigencias que la sociedad demanda de este organismo y que de llevarse a la práctica traerían profundos cambios institucionales en el sistema mexicano de protección no jurisdiccional de los derechos humanos, mejorando y ennobleciendo aún más la figura del ombudsman. Estos autores afirman categóricamente que:

la función distintiva de los ombudsman es fungir como contrapesos institucionales y como instancias de supervisión y vigilancia, para lograr que el Estado y las políticas de gobierno se conduzcan con apego a los derechos humanos, aplicando de manera eficaz e imparcial las leyes emanadas de un orden constitucional garantista; esto implica, al mismo tiempo promover que el gobierno y las políticas públicas hagan efectivos los distintos tipos de derechos: civiles, políticos, socioeconómicos, medioambientales, etc. A la par, los ombudsman deben dar origen a cambios constitucionales, legales y de política que consagren y hagan efectivos tales derechos (Monsiváis y Brena 2011, 472-473).

Esta descripción de las funciones del ombudsman, por un lado, no restringe su trabajo a supervisar la administración pública para evitar errores o fallas que lesionan los derechos de los administrados, sino que amplía el abanico de posibilidades de su acción en pro de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos. Por el otro, está la responsabilidad que tiene el ombudsman para proponer reformas a la constitución nacional, local y al reglamento interno. Todo esto con el objetivo de lograr que la ciudadanía tenga acceso a una amplia gama de derechos humanos. Sin embargo, las tres definiciones analizadas no hacen alusión a la función proactiva, que de acuerdo a la Asociación para la Prevención de la Tortura (APT), deben tener los ombudsman para desempeñen mejor su trabajo. Esta función consiste en la capacidad que debe tener el Defensor del Pueblo, para prevenir posibles violaciones a los derechos humanos, de modo que no debe sólo quedarse con la

función reactiva que le permite corregir errores y vicios en la administración pública. El ombudsman, entonces, debe poseer ambas funciones, reactiva y proactiva para prevenir y corregir posibles violaciones a los derechos humanos (APT 2000, 11).

Por último, las primeras dos definiciones presentan un elemento común que es relevante en el concepto de ombudsman. Se trata de considerar al ombudsman no como una persona sino como un organismo (colegiado), porque aunque una sola persona preside al organismo como titular, las decisiones que éste tome en los asuntos concernientes a los derechos humanos deberán estar abaladas por un Consejo. La ciudadanía está representada en los Consejeros Ciudadanos que integran el cuerpo colegiado del ombudsman; su función es defender, junto con el presidente del organismo, los intereses de la ciudadanía frente al poder de la burocracia gubernamental y apoyar al titular del organismo en la dirección que habrá de seguirse ante las problemáticas que se presenten por violaciones de derechos humanos. Es oportuno proponer una definición que contenga los rasgos ausentes, aquéllas que apuntalan un desempeño más eficiente de su labor. Sin pretender una definición exhaustiva, sino más bien una que sea más práctica y útil a los fines que se persiguen en la presente investigación, se pasa a ensayar una nueva definición de ombudsman.

El ombudsman es un organismo creado para defender y promover los derechos humanos de las personas ante los abusos generados por las deficiencias burocráticas del Estado. Para cumplir con el mandato constitucional que lo erige, deberá ser independiente de los poderes que lo designan y también de los partidos políticos. Esta independencia deberá ser garantizada en la carta fundacional, en el mecanismo de elección del cargo, en la autonomía presupuestal (disponer de recursos suficientes) en su gestión, en el patrimonio de la institución que debe ser propio, en el personal necesario, en el respeto del servicio profesional de carrera (personal capacitado y eficiente) y en el trabajo conjunto con los Consejeros Ciudadanos que conformen el Consejo Consultivo. Por si fuera poco, tiene, además, la responsabilidad de rendir cuentas de manera periódica ante el Estado y la ciudadanía, publicitar al máximo las recomendaciones y darles seguimiento hasta ser cumplidas. Su trabajo deberá ser transparente en todos los aspectos de su gestión, en los programas implementados, los logros alcanzados, el manejo que hace del presupuesto y en responder oportuna y verazmente todas las solicitudes de acceso a la información pública.

En tanto que su deber es ser defensor de la legalidad, deberá trabajar para prevenir y corregir aquellos errores y vicios de la burocracia que lesionan los derechos de los administrados; su tarea en este rubro consiste también en proponer reformas a la normatividad vigente, presentar iniciativas de ley que amplíen la protección de los derechos humanos y hacer uso de todas sus facultades como la de ejercer acción de recurso de anticonstitucionalidad cuando se aprueban reformas de ley o leyes que son contrarias a los derechos consagrados en la Constitución y en los Tratados Internacionales. Deberá trabajar, finalmente, en colaboración con las organizaciones de la sociedad civil y del gobierno, para que las políticas públicas sean elaboradas desde la perspectiva de los derechos humanos y, de este modo, su trabajo contribuya a la democratización de la vida pública.²⁵

1.3. Discusiones teóricas sobre las recomendaciones

¿Deben ser cumplidas las recomendaciones para que tengan razón de ser? ¿Deberían ser vinculantes las recomendaciones para que las autoridades las cumplan? Estas son sólo algunas de las interrogantes, entre otras, a las que se intentará dar respuesta con el apoyo de varios autores que teorizan en la materia. Es importante aclarar de entrada que no existe una sola posición al respecto. Esto por un lado, por el otro, que el término “recomendación” es empleado en el derecho internacional con cierta ambigüedad, lo que exige primeramente analizar el sentido dado a la expresión en el derecho internacional y en el derecho interno. El Diccionario de la Real Academia Española define el término “recomendación” como “un encargo o súplica que se hace a alguien, poniendo algo a su cuidado y diligencia”. Este es su sentido coloquial, digamos general, no obstante en el lenguaje jurídico del derecho público internacional de los derechos humanos, se le concibe como un “pronunciamiento” del ombudsman que pone al tanto del asunto en cuestión tanto al agraviado como a la autoridad pública denunciada para restituir los derechos vulnerados a la parte afectada (IIDH 2006, 12). En el derecho interno, las recomendaciones son las resoluciones que emite

²⁵ En este último punto de la definición aquí propuesta, Monsiváis y Brena hacen una importante observación cuando dicen que se debe reconocer que la violación de los derechos humanos es provocada por deficiencias estructurales del Estado. Entonces, si la labor del ombudsman aporta a la democratización de la vida pública, estas deficiencias estructurales del Estado irán reduciéndose al grado que habrán cada vez menos violaciones a los derechos humanos y florecerá una verdadera cultura del respeto hacia ellos (Monsiváis y Brena 2011, 475).

el ombudsman después de haber concluido un proceso de investigación sobre una presunta violación a los derechos humanos (Venegas 1988, 46-47).

Desde el lenguaje jurídico interno, López explica que las recomendaciones son entendidas como un instrumento eficaz, el más importante a disposición del ombudsman, reconocidas en la Constitución y en las leyes fundacionales de las Comisiones de Derechos Humanos del país, para poner en evidencia las violaciones perpetradas en contra de los derechos humanos por las autoridades públicas y señalar la responsabilidad que deberán asumir aquéllas para dar inicio al proceso legal correspondiente que establecerá las medidas conducentes a la restitución de los derechos vulnerados de las víctimas. Y aunque no tengan fuerza obligatoria, por ser públicas impactan positivamente al ser conocidas por la sociedad. La sanción es de tipo moral, pues se ejerce presión desde los sectores civiles y políticos para que las autoridades adecúen su conducta hacía el respeto de los derechos humanos. En definitiva, las recomendaciones son “verdaderas piezas de construcción jurídica equivalentes a las *sentencias* que emiten los tribunales judiciales, las cuales, para su emisión exigen un escrupuloso y detallado manejo de técnica jurídica, además de un sólido criterio ético que en su conjunto constituyen la base de los pronunciamientos que en ella se encuentren vertidos” (López 2007, 231-232).

Hay dos tesis antagónicas en relación al tema de las recomendaciones que emiten los Organismos Públicos Defensores de Derechos Humanos. La primera de ellas es defendida por los representantes de la teoría constitucionalista del derecho, la cual apoya el carácter no vinculatorio de las recomendaciones. Entre sus principales representantes se encuentran reconocidos juristas del país como Miguel Carbonell, Jorge Carpizo y Sonia Venegas. Esta tesis es defendida también por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Los autores de la teoría constitucionalista sostienen que las recomendaciones no pueden tener carácter vinculante debido a la naturaleza no jurisdiccional del ombudsman.

La segunda tesis es planteada también por dos enfoques teóricos pertenecientes al campo del derecho como son la Teoría de los Derechos Fundamentales y la Teoría del Control Constitucional; asimismo, también es sostenida por las Organizaciones de la Sociedad Civil y Organizaciones No Gubernamentales, académicos e intelectuales pertenecientes al ámbito interdisciplinario de las Ciencias Sociales que están a favor del

carácter vinculatorio de las recomendaciones. De manera contraria a lo sostenido por los representantes de la primera tesis, los autores de la segunda tesis afirman que las recomendaciones sólo serán cumplidas por las autoridades cuando éstas adquieran un carácter vinculante. Es sabido que las recomendaciones son el instrumento más fuerte con que cuenta un ombudsman para la tutela de los derechos humanos, junto a las conciliaciones o la amigable composición. Sin embargo, este valioso instrumento no ha sido aprovechado de la mejor manera, por lo cual sigue sobre la mesa el debate de qué hacer para que las autoridades las cumplan.

1.3.1. Teoría constitucionalista del derecho

El carácter no vinculatorio de las recomendaciones que emiten los Organismos Públicos de Derechos es visto por Carbonell como un asunto que disgusta a más de la mitad de los juristas de raigambre tradicional, pues éstos no conciben cómo es que una autoridad expida “simples recomendaciones” en tanto que sería semejante a hacer meros “llamados a misa” si éstas no son actos de autoridad, impuestas coercitivamente, es decir, con la amenaza de aplicar sanción si no se acata lo que manda cumplir el acto de autoridad. No obstante, rebate nuestro autor, las recomendaciones jamás podrían ser vinculatorias porque la lógica del trabajo del ombudsman no se basa en la fuerza (coerción), sino en su autoridad moral propia de los estados con régimen democrático. La fuerza moral de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos descansa en la creación de confianza ciudadana y no en el imperio que pudieran llegar a tener sus recomendaciones. Para lograr confianza ciudadana, sus resoluciones tienen que estar fundamentadas en hechos irrefutables, para que las autoridades que no acepten su contenido se hagan acreedoras a un profundo descrédito ante la opinión pública. A muchos juristas tradicionales puede parecerles poco dicho descrédito, pero “en un estado democrático es muy importante, puesto que una reprobación de la opinión pública puede tener efectos mayores incluso a los que tendría el imponer una sanción contra un determinado funcionario” (Carbonell 2011, 94).

El planteamiento de Carbonell a favor del carácter no vinculante de las resoluciones que emite la CNDH, no proporciona argumentos sólidos para apoyar su tesis. En primer lugar de manera implícita da por hecho que en México existe una democracia en la que tendría lugar la autoridad moral del ombudsman. Sin embargo, existen trabajos serios que

hablan de que en México no existe una verdadera democracia, sino una democracia-autoritaria (Meyer 2013). La pregunta obligada aquí es ¿cómo puede hablarse de autoridad moral del ombudsman en un régimen que no es plenamente democrático, sino que conserva todavía muchos rasgos autoritarios? Un segundo argumento fallido que proporciona el autor, ligado al anterior, es que parte nuevamente de la presunción de que México es un Estado democrático y que en un Estado con tal régimen de gobierno el “descrédito” de las autoridades públicas por no cumplir las recomendaciones tendría efectos más severos que “sancionar” a estas autoridades. Carbonell no da referencia alguna para fundamentar su segundo argumento, por lo que sus argumentos carecen de seriedad.

En la perspectiva de Carpizo, la solidez jurídica o base jurídica es uno de los factores sustanciales que influyen en gran medida para que las recomendaciones sean cumplidas. Esto significa que la columna vertebral de este instrumento es la argumentación jurídica, pues debe contar con las debidas pruebas vinculadas en cada punto de la recomendación. La estructura formal de este instrumento es similar a la de una sentencia. La falta de solidez jurídica de una recomendación (lo cual daría pie a recomendaciones *light*) es causa de que una autoridad rechace la recomendación, inclusive “le puede ganar la batalla de la opinión pública al ombudsman, lo cual es grave, porque su labor se basa en su autoridad moral y en el costo político que representa para el funcionario no aceptar la recomendación” (Carpizo 2009, 104).

Parafraseando a Carpizo, un segundo factor para que las recomendaciones hallen cumplimiento es el seguimiento que se les dé a las mismas. Cuando éstas carecen de un adecuado seguimiento, la consecuencia inevitable es su incumplimiento porque la autoridad no se siente presionada ni con el temor de hacerse acreedor a la desaprobación pública que pudiera afectar sus aspiraciones políticas. Es esencial al ombudsman el seguimiento de las recomendaciones, pues de lo contrario su trabajo carecería de valor convirtiéndose en mera farsa su defensa de los derechos humanos. Por otro lado, el ombudsman debe realizar a través de la opinión pública excelentes campañas de información que presionen a las autoridades que no cumplen las recomendaciones (Carpizo 2009, 106).

En opinión de Sonia Venegas, uno de los factores que son clave para la eficacia del trabajo del ombudsman es la independencia que éste debe tener en relación al Poder Ejecutivo y de cualquier influencia política. En efecto, una institución pública de derechos

humanos que es independiente tiene resultados eficaces en la defensa y promoción de los derechos humanos. Por el contrario, un organismo no independiente sino subordinado al gobernador o a la injerencia partidista tiene resultados ineficaces en relación a su mandato. La independencia de una Comisión no sólo deberá estar plasmada en los ordenamientos jurídicos federal y local, sino también –y principalmente– tendrá que manifestarse en la práctica. En resumen, dice Venegas, “independencia significa que el Ombudsman decide por sí mismo los problemas que investigará, las acciones que practicará y las resoluciones que emitirá. Esta independencia debe ser asegurada a través de las disposiciones jurídicas que regulen su nombramiento, inamovilidad, salario, personal y presupuesto” (Venegas 1988, 42).

Esta independencia del ombudsman debe reflejarse también en la emisión de recomendaciones, las cuales deben ser autónomas y apartidistas. Las recomendaciones deben ser autónomas en el sentido de que en su redacción no deben intervenir ninguno de los tres poderes de gobierno, ni el ombudsman recibir instrucciones de las autoridades adscritas a las dependencias de gobierno. Las recomendaciones deben ser apartidistas, porque la finalidad de este instrumento no es política, es decir, no tienen como objetivo favorecer a un partido político, sino restituir los derechos vulnerados de las personas. Por todo lo anterior, el ombudsman debe ser alguien que no ejerza militancia activa en algún partido político e independiente de los poderes públicos y de los poderes fácticos (CNDH 2003, 38).

De acuerdo con Venegas, las recomendaciones tienen una aceptación muy amplia por las autoridades a quienes son dirigidas en virtud del respeto que éstas otorgan al ombudsman por sus conocimientos y por su autoridad moral no legal.²⁶ La autoridad (*auctoritas*) moral y social del ombudsman, aunada a la publicidad que éste dé al trabajo y actividades que realiza el organismo a su mando, así como al manejo que haga de las recomendaciones son cruciales para asegurar la eficacia de su trabajo. La autoridad moral, la publicidad, la rendición de cuentas y la transparencia son factores clave que aseguran el éxito de una institución, éxito que depende, además, de la persona nombrada (Venegas 1988, 41-53, 123).

²⁶ Por no ser vinculantes, las resoluciones del ombudsman no pueden ser impugnadas ni podrán contravenir las resoluciones emitidas por órganos del poder judicial.

Empero, prosigue la autora, que las recomendaciones no tengan un carácter vinculante, no implica de ninguna manera:

que el *Ombudsman* se encuentra desprovisto de medios jurídicos para imponerlas de manera indirecta, cuando el destinatario no quiere aceptarlas; así por ejemplo, en varios países esta institución disfruta de facultades para acusar penalmente a un funcionario, en caso de existir indicios delictivos; asimismo, está en actitud de interponer el juicio de amparo, o para denunciar ante las autoridades administrativas jerárquicamente superiores cuando algún funcionario o empleado ha cometido una infracción disciplinaria (Venegas 1988, 47).

González coincide con Venegas al asegurar que la fuerza ética, moral y jurídica de los actos del ombudsman proviene del hecho de ser una institución legalmente reconocida. Ello está intrínsecamente relacionado con la persona que está al frente de la institución, es decir, que su actuar sea independiente frente al gobierno y de toda influencia política. El ombudsman tiene como principal instrumento la persuasión que deberá estar respaldada por su excelente trayectoria en la defensa y promoción de los derechos humanos y que instará a que la autoridad incorpore el enfoque de derechos humanos en todas las decisiones públicas (González 2009, 2 y 8).

Los informes anuales que cada año presentan los ombúdsmanes ante los tres poderes constituyen el principal instrumento de rendición de cuentas ante el Estado y ante la sociedad civil. Estos informes exhiben a los servidores públicos que violan derechos humanos en el ejercicio de sus obligaciones, razón por la cual evitarán a toda costa que sus nombres aparezcan en dicho documento en la sección de las recomendaciones. Un ombudsman que publicita las recomendaciones constantemente hasta lograr que la autoridad la cumpla gana la confianza de la ciudadanía. Lo mismo sucede cuando el ombudsman da cuentas claras del trabajo realizado sin inflar los logros alcanzados.

El ombudsman gozará de la autoridad moral y social que le confiere la ciudadanía y sus opiniones, amonestaciones y recomendaciones serán acatadas sólo si la sociedad perciba que se conduce con independencia del Estado, que sus acciones son transparentes, que rinde cuentas claras y que además da seguimiento a las recomendaciones emitidas hasta su cumplimiento. Lo opuesto sucede si la sociedad percibe que el ombudsman carece de

independencia, que no rinde cuentas y que es opaco para proporcionar la información solicitada; no posee autoridad moral y social, por lo que su trabajo será deficiente y sus recomendaciones difícilmente serán acatadas.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México sigue la línea de aquellos que se oponen a que las recomendaciones tengan carácter vinculatorio. Según esta Oficina, dotar de carácter vinculatorio a las recomendaciones llevaría a invadir los ámbitos de competencia de otras autoridades (Poder Judicial) y estaría en contra del principio de legalidad y del principio de seguridad jurídica al conceder que dos órganos distintos conozcan del mismo asunto, llegándolo a resolver, incluso, de manera contradictoria. La mayoría de los constitucionalistas y especialistas en la materia están de acuerdo en el carácter no vinculatorio de las recomendaciones. Aunque en *sensu stricto* jurídico las recomendaciones no obliguen a los servidores públicos a cumplirlas representan una “importante llamada de atención para éstos, que debe ser atendida y cumplida” (OACNUDH 2003, 7).

La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) es del mismo parecer que la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones para los Derechos Humanos, cuando refiriéndose a las recomendaciones que expide el ombudsman argumenta categóricamente que pese a que “sus resoluciones no son obligatorias como las de los jueces, tienen una eficacia comprobada, dada su autoridad moral y la publicación de sus Recomendaciones, de tal forma que la opinión pública ejerce presión para que éstas se cumplan” (CNDH 2003a, 38). Puede advertirse que para la CNDH es suficiente la autoridad moral, la publicidad de las recomendaciones y la presión que ejerce la opinión pública sobre las autoridades que conllevan a su cumplimiento, pues no hace alusión alguna a otros elementos como la solidez jurídica de la que habla Carpizo. Sin embargo, la posición de diversas autoridades en el tema sugiere una pluralidad de elementos que deben reunir las recomendaciones para que sean cumplidas por una autoridad.

1.3.2. Teoría de los derechos fundamentales y teoría del control constitucional

Los partidarios de la teoría constitucionalista defienden el carácter no vinculatorio de las recomendaciones, el hecho de que las recomendaciones no tengan fuerza coercitiva, sino sólo por la fuerza moral del ombudsman. Desde el ámbito del derecho existen teorías

que apoyan el carácter vinculatorio de las recomendaciones. También en el campo de las ciencias sociales se han dado aportaciones dignas de consideración que enriquecen las discusiones teóricas sobre las recomendaciones. El principal problema entorno a las recomendaciones es que su cumplimiento sigue siendo opcional, sin que por ello existan castigos para quienes no acatan las resoluciones del ombudsman.

Robert Alexy, autor de la Teoría de los Derechos Fundamentales, argumenta que el rol que desempeñan los derechos constitucionales reconocidos dentro de un sistema jurídico tiene que ver con cuatro elementos que se relacionan entre sí. El primer de estos elementos es su fuerza vinculante, el segundo es su institucionalización, el tercero su contenido y el cuarto su estructura (Alexy 2007, 72). Tanto en la constitución general como en las particulares se encuentran reconocidos estos derechos, pero el problema es que el sistema jurídico mexicano no cumple con el primer de estos elementos (su fuerza vinculante), pues las instituciones creadas para garantizarlos no emiten recomendaciones vinculatorias. Desgraciadamente, afirma Mora, no hay órgano de control constitucional, un Tribunal Constitucional u otro órgano que garantice la fuerza de los Derechos Constitucionales, por lo que resulta incoherente que se les reconozca dogmáticamente en nuestra Carta Magna y que, en cambio, no se estructure “un medio eficaz de control constitucional, de tal manera que la protección y respeto de éstos no sea nugatoria” (Mora 2013, 111).²⁷

Desde la Teoría del Control Constitucional, Arteaga enfatiza que los medios de control constitucional sólo pueden emerger desde el interior de un régimen democrático, entre los cuales juegan un papel fundamental los organismos no jurisdiccionales de Derechos Humanos, pues “a través de las Comisiones de Derechos Humanos, indirectamente, al procurar su respeto a ellos también se defiende la constitución” (Arteaga 2002, 205). Empero, observa el autor, “se corre el riesgo de que los sistemas de defensa en vigor se conviertan en una simple fachada que legitimen sistemas de dominación, antidemocráticos, arbitrarios e injustos” (ibíd., 224). En el caso de que el procedimiento de protección de los derechos fundamentales siga desprovisto de fuerza vinculatoria; es decir, de no lograrse establecer un sistema eficaz de control constitucional con resoluciones

²⁷ Esto significa que en México la defensa y promoción de los derechos humanos es una ficción, algo ilusorio, precisamente porque en nuestro país no se ha instaurado un medio de control constitucional eficaz que garantice su cumplimiento en todas las esferas de la vida pública.

obligatorias para las autoridades que violentan Derechos Humanos, llegará el momento en que o desaparezcan las Comisiones de Derechos Humanos o simplemente se dediquen a otra tarea (Mora 2013, 115).

Se coincide con Mora cuando sugiera la creación de un organismo jurisdiccional de protección de derechos humanos que expida resoluciones vinculatorias.²⁸ No obstante, para evitar que se dupliquen funciones al existir dos organismos defensores de derechos humanos, las Comisiones tendrán que desempeñar el papel de procurador en la defensa de los derechos fundamentales, con una actuación semejante a la que realizan los Ministerios Públicos. El procedimiento de queja sería el equivalente a la etapa de investigación ministerial en materia penal. En el caso de que se compruebe la existencia o probable existencia de una lesión a los derechos humanos, la Comisión fungiría como representante legal del peticionario y presentaría la demanda correspondiente ante dicho organismo jurisdiccional. Esto permitirá un equilibrio (que actualmente no existe) de fuerzas entre el quejoso y el Estado al contar el peticionario con los recursos materiales, humanos, técnicos y legales para buscar que se le restituyan sus derechos vulnerados. Lo importante de contar con un órgano de control que emita resoluciones vinculantes es que obliga a la autoridad a resarcirle a la víctima sus derechos vulnerados mediante la reparación del daño físico, moral y patrimonial (Mora 2013, 115-136).

En nuestro Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos (SIPDH) se encuentra la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) que se comporta como un organismo cuasi jurisdiccional (aunque estatutariamente no lo sea), pues sus resoluciones reúnen todas las condiciones para ser vinculantes (O'Donnell 1989, 487-490; Hitters 2008, 136-141).²⁹ En este sentido, autores como Gamero (2007) señalan que las

²⁸ El autor aquí plantea la necesidad de crear un organismo jurisdiccional de protección de los Derechos Humanos que emita resoluciones vinculatorias, un nuevo medio de control constitucional que venga “a derruir el paradigma de que los derechos humanos deben ser protegidos y garantizados a través de un organismo autónomo” (Mora 2013, 14). Este autor estudia el caso de la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Veracruz creada en el año 2000 como organismo jurisdiccional de protección de los derechos humanos. La creación de este organismo se sitúa en el contexto de la reforma integral llevada a cabo en el Estado durante ese mismo año. Veracruz fue el primer estado en establecer este sistema de control constitucional local de protección de los derechos humanos.

²⁹ La CIDH y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) son ambas instituciones que forman parte del SIPDH, las cuales tienen el objetivo de garantizar el cumplimiento de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos ratificados por los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA).

recomendaciones de la CIDH son vinculatorias al mirárseles teleológicamente, dado que las recomendaciones que emite la CIDH deben ser cumplidas de manera obligatoria aunque sea de modo indirecto, pues la Corte IDH es la única que emite fallos vinculatorios por ser un organismo jurisdiccional de protección de los derechos humanos. Pero que no sean vinculatorias en sentido estricto, no quiere decir que su cumplimiento por parte de los Estados sea opcional, como suele interpretarse en sentido corriente el término “recomendación”. En sentido opuesto, Varón argumenta que cuando la CIDH dirige recomendaciones a los Estados lo hace con carácter de obligatoriedad, por lo que debe informar a este organismo de los avances de las medidas adaptadas para remediar “la situación examinada” (Varón 2006, 196).

Siguiendo a Gamero (2007), el problema no es tanto la discusión teórica sobre el carácter vinculatorio o no de las recomendaciones de la CIDH, sino la falta de mecanismos eficientes para que las recomendaciones sean cumplidas de manera coercitiva. Lo antes dicho también tiene valor para las recomendaciones que emiten los organismos públicos de derechos humanos al aplicarles la interpretación teleológica que describe Gamero (2007), pues en la práctica continúa imperando la interpretación corriente de las recomendaciones que las reduce a consejos, invitaciones o meras orientaciones que la autoridad pública puede tomar en cuenta o no, sin que su no aceptación e incumplimiento derive en una sanción administrativa o penal. En esta misma línea argumentativa advierte Hitters que “resulta por demás sabido, es posible la actividad contenciosa de un cuerpo no jurisdiccional, ya que –por ejemplo– algunos entes de naturaleza no judicial, pueden ejercitar ciertas actividades de aquel tipo. Tal sería el encuadre de la Comisión en los casos en los que actúa a través de un verdadero proceso, ejerciendo la misión jurígena de individualización del derecho” (Hitters 2008, 136).

Para Alejandro Monsiváis y Lena A. Brena, el hecho de que los Organismos Defensores de Derechos Humanos (OPDH) no cuenten con la facultad de sancionar administrativa y legalmente a los servidores públicos que no cumplen sus responsabilidades legales, esto es, la falta de dientes de estos organismos para castigar “ha generado escepticismo acerca de su relevancia pública” (Monsiváis y Brena 2011, 472). Esta incapacidad de las Comisiones para imponer sanciones ha provocado la existencia de ombúdsmanes debilitados, de bajo perfil, reacios a defender los derechos humanos, pues el

desarrollo formal de los ombudsmen nacionales es bajo con normas débiles y dispares; bajas son también sus capacidades institucionales manifiestas en la falta de autonomía funcional y en la ausencia de un servicio profesional de carrera.

Por si fuera poco, prosiguen los autores, los ombudsmen en nuestro país se caracterizan por una precaria promoción de la legalidad que se evidencia en su negativa por la transparencia y la rendición de cuentas y por una deficiente contribución a la vida democrática del país constatada en la escasez de iniciativas de reformas legislativas. Todo lo anterior logra entenderse si se toma en cuenta que en México el diseño de las instituciones políticas se circunscribe a la lógica clientelar que premia las fidelidades partidistas. Los gobernantes y sus partidos tratarán de asegurarse de que encontrarán pocos contrapesos institucionales (ibíd., 480-481).

1.3.3. La postura de la sociedad civil

Es innegable el rol que ha desempeñado la Sociedad Civil en la defensa de los derechos humanos en México. El proceso de democratización política en México y la consagración constitucional de estos derechos es impensable sin la influencia que han ejercido los grupos sociales. La lucha de los movimientos sociales por el reconocimiento de estos derechos ha generado cambios positivos que los han llevado a su institucionalización política y jurídica. Los grupos de la sociedad civil cuyos derechos no forman parte del consenso social presionan al Estado para el reconocimiento de sus derechos y exigencias. Se puede decir que estos grupos sociales son el motor del cambio, la base para demandar y exigir los derechos humanos.

Las Organizaciones de la Sociedad, por su parte, tienen un enfoque distinto al defendido por los representantes de la Teoría Constitucionalista, pero coincidente, en cambio, con la Teoría de los Derechos Fundamentales y la Teoría del Control Constitucional en lo tocante al carácter obligatorio que deben tener las recomendaciones. Estas organizaciones defienden diversas posiciones, todas ellas con miras a hacer cumplir las recomendaciones. Algunas defienden la tesis de que las recomendaciones sólo serán cumplidas por las autoridades cuando adquieran el estatus de obligatorias, es decir, cuando desemboquen en una situación legal, de lo contrario las Comisiones de Derechos Humanos simularían que promueven y defienden derechos humanos. No obstante, enfatizan que el

problema estriba en el control que ejerce el Estado sobre las Comisiones de Derechos Humanos, pues éstas han sufrido una cooptación en su autonomía y la limitación de las atribuciones de su titular.

De acuerdo con la postura del actual Director de Sonora Ciudadana AC, Guillermo Noriega, las recomendaciones que emiten las Comisiones de Derechos Humanos sólo son cumplidas por las autoridades cuando aquéllas actúan de acuerdo al “principio de máxima difusión”. A menudo los ombudsmen no dan la debida difusión a sus recomendaciones, lo que conduce a que éstas terminen siendo meros llamados a misa. La difusión no sólo consiste en publicar la lista de recomendaciones en la página de internet de la Comisión (mínima difusión que muchas veces tampoco se da), sino, lo que es todavía mejor, el deber social del Defensor del Pueblo que al momento de emitir una recomendación debe llamar a conferencia de prensa y explicar ante los medios de comunicación el caso para que la sociedad se entere de la violación perpetrada por la autoridad. La presión pública será tan fuerte que terminará haciendo que la autoridad cumpla la recomendación.

A parte de este principio, sostiene Noriega, es necesario otro elemento adicional, un segundo principio que bien pudiera llamarse “principio de intolerancia social”. Este principio consiste en la capacidad que tiene una sociedad para indignarse y ser intolerante a toda violación de los derechos humanos. Desafortunadamente no se tiene todavía una sociedad que ejerza este principio. Porque no se cuenta con una sociedad de este tipo es menester que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) promueva una ética pública de los derechos humanos. Sin embargo, el problema es que la CNDH realmente cree que en México existe una cultura de los derechos humanos, soslayando que el objetivo principalmente es generar modificaciones culturales en favor de dichos derechos. Una sociedad intolerante a las violaciones de los derechos humanos es el principal aliado frente a la autoridad. Por esta razón, “el titular de la Comisión regularmente tiene que ser una persona de alto prestigio y renombre social. Porque la mancuerna es medios de comunicación, sociedad civil y ombudsmen frente a la autoridad para obligarla a cumplir una recomendación”.³⁰

³⁰ Entrevista a Guillermo Noriega Esparza, Director de Sonora Ciudadana A. C., 4 de octubre de 2013 (Anexo 25).

En cambio, Monserrat Díaz, Directora de El Colectivo Feminista de Xalapa, asevera que el problema no es tanto cuántas recomendaciones cumplen las autoridades, sino de qué manera las cumplen. Se suele decir que las autoridades cumplen el noventa por ciento de las recomendaciones, pero resulta obvio que de ese universo de recomendaciones cumplidas, un sesenta por ciento, o incluso más, no desemboca en desalentar las violaciones a los derechos humanos. Aparentemente se aplican sanciones, pero no para que las autoridades públicas dejen de repetir esas mismas violaciones. Por ejemplo, cuando un maestro es acusado de pederastia la sanción que se le aplica es cambiarlo de escuela, lo cual no propicia un cambio de comportamiento en el profesor porque irá a cometer los mismos latrocinios a otro lugar. Lo importante de las recomendaciones que son cumplidas es la calidad del cumplimiento y si éste genera un resultado para el Estado; es decir, si el cumplimiento de las recomendaciones genera sanciones que inhiban conductas violatorias de derechos humanos. Además, las recomendaciones tienen que ser vinculatorias y por ley deben tener seguimiento de cumplimiento, de lo contrario la calidad del cumplimiento será mala y no propiciará cambios en pro de una cultura de los derechos humanos.³¹

Francisco Domínguez, Coordinador del Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara A. C. (CESEM), considera que el problema del cumplimiento o no de las recomendaciones es de carácter legal, puesto que la Comisión emite recomendaciones que las autoridades no están obligadas legalmente a cumplir. Si una autoridad viola los derechos humanos de un ciudadano, las recomendaciones que ésta recibe son morales y no tienen vinculación legal. Más que recomendaciones tendrían que ser mandatos, lo que implicaría modificar la ley para que las resoluciones que expide la Comisión sean aplicadas. Una persona que se le compruebe haber cometido actos violatorios de derechos humanos tendría que ser inmediatamente destituida de su cargo, no alcanzar fianza y no volver a ocupar jamás otro cargo de carácter público.

En un país como el nuestro donde la cultura de la legalidad es tan débil, no basta la amonestación pública de un funcionario público. Cuando no existe una cultura de la ley, de aplicación y respeto de la misma, la violación a los derechos humanos es su consecuencia. ¿Cuántos jueces meten a la cárcel a gente inocente y en vez de ser depuestos del cargo

³¹ Entrevista a Monserrat Díaz, Directora del Colectivo Feminista de Xalapa, con fecha del 29 de agosto de 2013.

siguen haciendo resoluciones y aplicando la ley de manera arbitraria? El problema es de fondo y la recomendación no es suficiente. La labor de las comisiones es muy limitada. Mientras las recomendaciones que éstas emiten no causen algún castigo ejemplar y no tengan consecuencias legales, no dejarán de ser meros llamados a misa.³²

Para Patricia Benítez, Encargada de la Oficina del CESEM, Xalapa, para que las autoridades cumplan las recomendaciones es necesario implementar un Sistema de Monitoreo y Evaluación (SME) que contemple amonestaciones públicas, además de los tiempos que tendrían los servidores públicos para acatar las recomendaciones y que especificara el tipo de seguimiento dado a las recomendación. Por otro lado, se tendría que promover que las Comisiones de Derechos Humanos sean organismos autónomos y ciudadanos.³³

En la Opinión del Samuel Hernández Apodaca, Director General Ejecutivo de Paideia, Consultoría para el Conocimiento y ex miembro del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana (UV), “Dado que la figura de la Comisión solo tiene la capacidad para emitir una recomendación y que esta tiene un carácter moral; es necesario promover reformas que permitan hacer exigibles las recomendaciones que emiten las comisiones de derechos humanos, no obstante el riesgo es judicializar los derechos humanos en este intento por protegerlos”.³⁴

Según Rodríguez y Cano, el hecho de que las Comisiones sean organismos autónomos no las exonera del mandato constitucional de los poderes públicos que indica que han sido creadas para beneficio de la sociedad. Se diferencian del Poder Judicial en la falta de formalismos para interponer una denuncia, su cercanía con la ciudadanía y del carácter no vinculante de sus resoluciones. Los autores arguyen que la existencia de vínculos entre dichos organismos y la sociedad civil determina la autonomía de éstos; en cambio, la ausencia de tal relación los priva de su autoridad. Si los organismos no tienen autoridad moral, por carecer de autonomía, las recomendaciones que emitan no impactarán

³² Entrevista a Francisco Domínguez Canseco, Coordinador del Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara Corona (CESEM), 16 de agosto de 2013.

³³ Entrevista a Patricia Benítez Pérez, Encargada de Oficina del Centro de Estudios Municipales Heriberto Jara AC (CESEM), 19 de agosto de 2014.

³⁴ Entrevista a Samuel Hernández Apodaca, Director General de PAIDEIA, Consultoría para el conocimiento, 18 de agosto de 2013.

en la opinión pública por más que las publiciten. De esta manera, las comisiones quedarían desprovistas tanto de fuerza legal como moral (Rodríguez y Cano 2006, 8).

Diversas autoridades académicas y promotores en materia de derechos humanos del país han resaltado la necesidad de la instrumentación de una política de Estado en derechos humanos que genere una verdadera cultura de los derechos humanos en México.³⁵ Esta tarea es responsabilidad del Estado, pero debe ser realizada en estricta colaboración con los Organismos Públicos Defensores de Derechos Humanos y la Sociedad Civil, del gobierno federal y local, para que se elaboren políticas públicas con perspectiva en Derechos Humanos. Esta política de Estado en relación con los Derechos Humanos deberá estar contenida en los Programas Nacionales de Derechos Humanos (PNDH) que habrían de ser implementados a nivel nacional y a nivel local. México debe disponer de mecanismos que permitan hacer eficiente el actual sistema de protección de los derechos humanos y que ayude al Estado mexicano a cumplir las recomendaciones que recibe de los organismos internacionales, en particular “de los mecanismos de Naciones Unidas y de las propias instituciones internas como lo es la CNDH” (Huber 2009, 29).

Conclusión

Como conclusión de este capítulo, puede decirse que es necesario ver el problema de la violación a los derechos humanos como una problemática estructural del sistema político que rige en nuestro país y en los países de América Latina. La precaria defensa de los derechos humanos por parte de los organismos públicos garantes obedece al débil Estado de Derecho que impera en México y a la fragilidad del diseño institucional de tales organismos. Es preciso dotar de mayores atribuciones a las Comisiones de Derechos Humanos para que su trabajo no se reduzca a desempeñar un pobre papel en la esfera de los derechos humanos, sino que dotadas de dientes puedan ejercer un papel proactivo a favor

³⁵ Aquí se hace referencia a aquellas personalidades que participaron en el Seminario Balance de la Política de Derechos Humanos en México 1998-2008. Las aportaciones de estos académicos que participaron en los diferentes paneles temáticos en las que se estructuró este foro de discusión fueron recogidas en una obra publicada por el Centro Jurídico para los Derechos Humanos y la Fundación Konrad Adenauer. Todo esto con ocasión del sexagésimo aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. La obra editada por Rudolf Huber se titula *La política de derechos humanos en México. Balance de la última década (1998-2008)*.

de estos derechos, como sucede en los países nórdicos donde existe una verdadera cultura de respeto a los derechos humanos.

Las teorías anteriormente expuestas brindan una panorámica general del problema de fondo que propicia el incumplimiento de las recomendaciones por parte de las autoridades públicas. En México no existen a nivel federal, ni tampoco a nivel estatal, organismos jurisdiccionales que tutelen jurídicamente los Derechos Humanos contenidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales. Estas Comisiones sólo emiten recomendaciones no vinculatorias, lo cual hace que el cumplimiento de las mismas dependa exclusivamente de la buena fe de las autoridades públicas y de la autoridad moral del Ombudsman.

Sin embargo, las instituciones gubernamentales no aplican en la práctica una ética pública de los derechos humanos, ni tampoco fomentan una cultura de respeto hacia los mismos. La escasa cultura de la legalidad que hay en México y la corrupción de todo el aparato burocrático son sólo dos causas de la desacreditación moral de las instituciones públicas en nuestro país y, particularmente, en Sonora. En consecuencia, ¿cómo es que todavía a nivel teórico se recurre a explicar el cumplimiento de las recomendaciones atendiendo a la autoridad moral del ombudsman? ¿A caso puede tener autoridad moral un ombudsman que no tiene autonomía? ¿La autoridad moral es parte de un discurso mediático?

La creación de un organismo jurisdiccional de derechos humanos que sea una de las salas del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Sonora que emita resoluciones vinculatorias, junto con la nueva tarea de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de fungir como Ministerio Público en la realización de toda la investigación procesal penal es una propuesta que busca solucionar el problema del incumplimiento de las recomendaciones y de la calidad de las mismas. Esta es una de las propuestas concretas que se han generado a partir de los planteamientos teóricos analizados y que vale la pena discutir, porque coincide con lo planteado por las organizaciones de la sociedad civil que sostienen que en México la defensa de los derechos humanos no sólo se debe hacer mediante la protesta social, sino también con la ley en la mano. Los movimientos sociales que demandan cambios estructurales dentro del sistema político actual en relación a los derechos humanos, deben centrar su activismo social en la búsqueda de iniciativas de ley y

la evaluación crítica del desempeño de estos organismos públicos, a la vez que generar conciencia colectiva de cara a una ciudadanía más participativa y comprometida con los derechos humanos.

CAPÍTULO II

EL MARCO LEGAL SOBRE LA PROMOCIÓN Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Introducción

El presente capítulo tiene como objetivo describir los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos ratificados por México y las Leyes Nacionales de Derechos Humanos, para determinar cuáles de estos instrumentos son aplicados por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora y contrastar dicho marco legal con el proceder práctico de los sujetos obligados en la entidad. Este marco normativo comprende los documentos normativos más importantes del derecho internacional y los documentos más relevantes del derecho interno. La pregunta de investigación que guía lo expuesto en este capítulo es la siguiente: ¿qué Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos han sido ratificados por México y cuál es la normatividad nacional y local en materia de Derechos Humanos que rige a la Comisión de Derechos humanos local? La hipótesis que se vierte como respuesta tentativa es que los instrumentos Internacionales de Derechos Humanos ratificados por México no son llevados en la práctica por los poderes del Estado. Por otro lado, las leyes nacionales y subnacionales en materia de derechos humanos son ambiguas y débiles, en tanto que no cuentan con instrumentos efectivos para hacerlas cumplir mediante vía coercitiva como consta por las débiles sanciones que se aplican. Todo lo anterior conduce a que los sujetos obligados tiendan a no cumplirlas.

2.1. Marco normativo internacional

En el siglo XVII dio inicio la protección jurídica-sistemática de los derechos humanos y desde el principio “se consideraban que éstos constituían un aspecto de la condición de ciudadano de un determinado Estado” (Neier 2009, 82). Es decir, los derechos humanos se reducían a derechos ciudadanos, por lo que su alcance no rebasaba las fronteras del país donde se promulgaron. Lo anterior consta en la Gran Bretaña con el *Bill of Rights* inglés (1688), en Estados Unidos con la “Declaración de Derechos del Buen Pueblo de

Virginia” (1776)³⁶ y en Francia con la “Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano” (1789)³⁷. La importancia de estas declaraciones radica en que por primera vez los derechos humanos aparecen como prerrogativa político-social; representan, sin duda, la base de las posteriores declaraciones y la normatividad internacional en materia de derechos humanos.

La cobertura de los derechos humanos más allá de las fronteras nacionales sólo tendría lugar durante la posguerra. Después de la Segunda Guerra Mundial y con la experiencia de los horrores derivados por la guerra, los países aliados, encabezados por Estados Unidos, en total 51 países, crearon en 1945 la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Esta organización, tiene a los Derechos Humanos entre sus tres pilares fundamentales para evitar otra guerra mundial, junto al Desarrollo, la Paz y la Seguridad (OACNUDH 2008). El primer documento emitido por este organismo fue la Carta de las Naciones Unidas o “Carta de San Francisco” (1945)³⁸, el cual contiene la idea de que los derechos humanos deben ir más allá de las fronteras nacionales y de que, por ello, tales derechos deben ser universales (Neier 2009).

En América Latina, la “Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre” (DADDH), adoptada el 2 de mayo de 1948, es el antecedente inmediato de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH). La DADDH es fundamental porque en ella se consagran los derechos humanos como inherentes a toda persona y, además, avanzó “una visión integral de los derechos humanos (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales), y señaló la correlatividad entre derechos y deberes” (Trindade 1996, 49). Las similitudes que tienen estas declaraciones se deben, por un lado, a que son contemporáneas y, por el otro, a que en la década de los cincuentas el derecho internacional estaba aún marcado por su contenido eurocéntrico y occidental al momento en que ambas declaraciones fueron adoptadas (Salvioli 1999).

En 1948, tres años después de la “Carta de San Francisco”, la Asamblea General de la ONU proclamó y aprobó el 10 de diciembre de 1948 la DUDH, que tiene por cometido que cada país firmante promueva una cultura de los derechos humanos por medio de la educación y la enseñanza de estos derechos para que toda persona reconozca su dignidad,

³⁶ Del 12 de junio de 1776.

³⁷ Del 26 de agosto de 1789

³⁸ Se firmó en San Francisco el 26 de junio de 1945 y entró en vigor el 24 de octubre de ese mismo año.

así como los valores de igualdad y libertad que derivan de ese reconocimiento. Lo que la ONU entiende por derechos humanos está expresado de manera clara en esta declaración. La mayoría de artículos que la componen refleja lo ya contenido en las constituciones de los países, entre ellos “la igualdad ante la ley”. No obstante, la DUDH no era una ley internacional de carácter vinculante, sino más bien un documento orientativo. Por eso “en los años siguientes la ONU aprobó una serie de tratados con el fin de dar a las disposiciones de la Declaración Universal de los Derechos Humanos el valor de ley internacional vinculante” (Neier 2009, 83).

2.1.1. La Declaración Universal de los Derechos Humanos

La idea de la ONU de difundir los Derechos Humanos por todo el mundo y hacerlos respetar por todos los países, se concretó con esta declaración que tiene un carácter universal (ONU 1948). En cambio, los Tratados Internacionales sí tienen un carácter prescriptivo o normativo, ya que obligan a los países firmantes a cumplir con cada uno de los artículos contenidos en ellos. Los Tratados Internacionales son una de las cuatro fuentes de los derechos humanos en México, las otras tres fuentes son la Constitución, la reforma constitucional y la jurisprudencia (Carbonell 2011). De acuerdo con Miguel Carbonell, un problema no menor en relación a la aplicación de los Tratados Internacionales “es el profundo desconocimiento que de su contenido tienen los abogados mexicanos, incluyendo a los jueces” (Carbonell 2011, 65). En total son 181 los Tratados Internacionales que México ha firmado y ratificado en materia de Derechos Humanos. La “Convención de Viena” que establece el derecho sobre los Tratados Internacionales en el Art. 2, inciso b, precisa que debe entenderse “por ‘tratado’ un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el Derecho Internacional, ya conste por un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular”.

Los Tratados Internacionales, que generalmente se les encuentra con la denominación de Convenios o Pactos, pueden clasificarse en dos grupos: los generales y los sectoriales. Los primeros regulan los derechos concernientes a toda persona; los segundos, en cambio, los derechos de personas específicas (Carbonell 2011). Entre los tratados generales pueden destacarse el “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos” (ICCPR) (1966), el “Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales” (ICESCR) (1966) y

la “Convención Americana sobre Derechos Humanos” o “Pacto de San José de Costa Rica” (CADH) (1969), que es el tratado más importante para América Latina. Entre los tratados sectoriales pueden citarse los “Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos” (PBTR) (1990), la “Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes” (CAT) (1984) y la “Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer” (CEDAW) (1979).³⁹

Uno de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos recientemente aprobados que reglamenta y establece los principios fundamentales para el buen funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH) son los “Principios de París” (PP) o “Principios relativos al Estatuto de las Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos” (1993). No es propiamente un tratado, pero por su importancia en materia de defensa y promoción institucional de derechos humanos debe tenerse en cuenta, ya que la CNDH y los Organismos Públicos de Derechos Humanos están obligados a su cumplimiento. Más adelante (2.1.3), se desglosarán de manera sumaria los principios elementales de este instrumento internacional de Derechos Humanos.

Existen, además, otros documentos normativos que complementan a los Tratados, los llamados Protocolos. Por ejemplo, El “Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes” (OPCAT) (2002) y el “Manual para la Investigación y Documentación Eficaces de la Tortura y otros Tratos o Penas crueles, Inhumanos y Degradantes” (Protocolo de Estambul) (2001). Estos dos últimos protocolos complementan normativamente al CAT. El “Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer” (OP-CEDAW) (1999) complementa a la CEDAW. En cambio, el “Protocolo Adicional a la

³⁹ El ICCPR fue adoptado el 16 de diciembre de 1966, México se adhirió al tratado el 23 de marzo de 1981; entró en vigor el 23 de junio de 1981, luego de haber sido publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 20 de mayo de 1981. El ICESCR fue adoptado el 16 de diciembre de 1966; México se adhirió a este tratado el 23 de marzo de 1981 y entró en vigor el 23 de junio de 1981, posterior a su publicación en el DOF el 12 de mayo de 1981. El CADH fue adoptado el 22 de noviembre de 1969; México se adhirió al tratado el 24 de marzo de 1981 y entró en vigor el 24 de marzo de 1981, después de ser publicado en el DOF el 7 de mayo de 1981. El OPCAT fue firmado por México el 18 de diciembre de 2002, ratificado el 11 de abril de 2005, y entró en vigor el 22 de junio del 2006, después de su publicación en DOF el 15 de junio de 2006. El CAT fue firmado por México el 10 de diciembre de 1984, ratificado el 23 de enero de 1986, entró en vigor el 26 de junio de 1987, después de publicarse en el DOF el 6 de marzo de 1986. México se adhirió al CADH el 16 de abril de 1996, misma fecha de ratificación; y entró en vigor el 16 de noviembre de 1999, después de publicarse en el DOF el 1° de septiembre de 1998.

Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales” (Protocolo de San Salvador) (1988) adiciona la normatividad de la CADH.⁴⁰

Es relevante señalar que los Estados que se adhieren, ratifican, aceptan y firman los Tratados Internacionales de Derechos Humanos asumen jurídica y moralmente la responsabilidad de aplicar las disposiciones en materia de derechos contenidas en ellos. Empero, de nada servirían estos Tratados si no contaran con un “comité internacional de expertos independientes”, que son órganos creados por los mismos tratados de derechos humanos, para velar que los Estados que forman parte cumplan cabalmente lo pactado en dichos convenios o acuerdos. Estos Comités Internacionales tienen en común el mandato de “supervisar la aplicación de cada tratado mediante la revisión de informes que reciben periódicamente de los Estados Partes” (OACNUDH 2008, 34).⁴¹

Estos comités de expertos emiten observaciones generales que son “una interpretación general” que dictan a los Estados Partes en relación con el contenido del Tratado o del Pacto. La importancia de las observaciones generales, especialmente para los estudiosos de los derechos fundamentales, radica en que amplían “el significado de las disposiciones de los pactos y tratados, precisando las obligaciones de los Estados y las tareas concretas que deben de llevar a cabo para cumplir con lo que disponen los instrumentos internacionales” (Carbonell 2011, 62). Estos comentarios han sido tomados como una fuente más de los derechos humanos porque son parecidos a un tipo particular de jurisprudencia, aunque no son emitidos por órganos jurisdiccionales sino por órganos de carácter consultivo. Cualquier particular puede anteponer una denuncia ante estos comités por presunta violación de los Pactos por los Estados que son parte.

El Comité responsable en vigilar la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1996) se llama Comité de Derechos Humanos; el correspondiente a velar por el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1996) se denomina Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En

⁴⁰ El CADH fue adoptado el 17 de noviembre de 1988, ratificado por México el 16 de abril de 1996 y entró en vigor el 16 de noviembre de 1999, posterior a su publicación en el DOF el 1° de septiembre de 1998.

⁴¹ Los Estados Partes tienen la obligación de presentar al Comité informes periódicos; un año después de su adhesión al Pacto y posteriormente cada cuatro años. El comité estudia el informe y emite sus recomendaciones en forma de “observaciones finales” (véase <http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrc/> consultado el 1 de noviembre del 2013). Como ejemplo y referencia de observaciones generales que emiten estos comités, véase (OHCHR-CDH 2005).

el Caso de América Latina, los organismos encargados de interpretar la CADH son la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH), creadas en el artículo 34 y 52 correspondientemente de esa Convención. La siguiente tabla muestra la lista de los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos existentes en la actualidad, así como los comités que corresponde a cada uno de estos tratados.

Cuadro 1
Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos

<i>Siglas en Inglés</i>	<i>Nombre del Instrumento Internacional</i>	<i>Fecha de aprobación</i>	<i>Comité vigilante</i>
ICERD	Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial	21 dic. 1965	CERD
ICCPR	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	16 dic. 1966	HRC
ICESCR	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	16 dic. 1966	CESCR
CEDAW	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer	18 dic. 1979	CEDAW
CAT	Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes	10 dic. 1984	CAT
CRC	Convención sobre los Derechos del Niño	20 nov. 1989	CRC
ICRMW	Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares	18 dic. 1990	CMW
ICPED	Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas	18 dic. 1992	CED
ICRPD	Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad	13 dic. 2006	CRPD
ICCPR-OP1	Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	16 dic. 1966	HRC
ICCPR-OP2	Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte	15 dic. 1989	HRC
OP-CEDAW	Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer	10 dic. 1999	CEDAW
OP-CRC-AC	Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados	25-may-00	CRC
OP-CRC-SC	Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía	25-may-00	CRC
OP-CAT	Protocolo facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes	18 dic. 2002	CAT
OP-CRPD	Protocolo facultativo de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad	12 dic. 2006	CRPD
ICESCR - OP	Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	10 dic. 2008	OP-ICESCR

Fuente: Elaboración propia en base a la página web de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH 2012b).

La DUDH incluye tanto los derechos de primera como los de segunda generación. En los artículos 1-21 están comprendidos los derechos civiles y políticos o derechos de la primera generación; los derechos civiles se ubican en los artículos 1-18 y los derechos políticos abarcan los artículos 19-21. Los artículos 22-30 comprenden los derechos económicos, políticos, sociales y culturales, también conocidos como derechos de segunda generación. En los artículos 22-26 figuran los derechos económicos, sociales; y los derechos culturales se localizan en los artículos 26-30 (Saccucci 2009).

Entre los principales derechos civiles y políticos de esta Declaración destacan el artículo 1 que resalta el aspecto pre-político y pre-jurídico de los derechos humanos al declarar que “todos los seres humanos *nacen libres e iguales en dignidad y derechos* y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”. El artículo 2 matiza que todas las personas gozarán de estos derechos proclamados por la DUDH sin importar el color de piel, la raza, la religión, afiliación política, posición económica, el país y por cualquier otro aspecto discriminatorio. El artículo 9 dice que nadie puede ser detenido, preso o desterrado de manera arbitraria, el artículo 13, párrafo 1, habla sobre el derecho que tiene toda persona “a circular libremente y a elegir su residencia dentro de un Estado”. El artículo 16, párrafo 3, dice a la letra: “la familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a protección de la sociedad y del Estado”.

El derecho a la propiedad privada, tanto individual como colectiva, está expresado en el artículo 17, párrafo 1. La libertad de conciencia, de pensamiento y de religión, así como a la práctica pública y privada de ésta son derechos reconocidos en el artículo 18. La libertad de opinión y expresión están declaradas por el artículo 19. La “libertad de reunión y asociación pacíficas” son derechos reconocidos por el artículo 20, párrafo 1. El derecho a participar en el gobierno de modo directo o por medio de representantes libremente elegidos está contemplado en el artículo 21, párrafo 1. En este último artículo, párrafo 3, se hace alusión al derecho de tener un gobierno democráticamente elegido. A la letra dice: “la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto”.

Entre los más importantes Derechos Económicos, Políticos y Sociales establecidos en la DUDH se enlistan el artículo 22 que habla sobre el derecho que tiene toda persona a la seguridad social y a “la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”. El artículo 23, párrafo 1, se refiere al derecho al trabajo, a la elección libre del mismo, “a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo”. El párrafo 2 indica que cada persona tiene derecho “a igual salario por trabajo igual”. El derecho a la remuneración por la realización de un trabajo está indicado en el párrafo 3, mientras que el derecho que tiene toda persona a sindicalizarse y a formar sindicatos están asentados en el párrafo 4.

El derecho al descanso, a gozar del tiempo libre, “a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas” está contemplado en el artículo 24. El derecho a una vida adecuada en el que queden asegurados la salud, el bienestar, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica, el seguro en caso de desempleo, viudez, enfermedad, vejez, invalidez están garantizados en el artículo 25, párrafo 1. El derecho a la educación está contemplado en el artículo 26, párrafo 1. De igual manera, se especifica en este mismo artículo y mismo párrafo que la educación deberá ser impartida de forma gratuita, por lo menos, la educación elemental o fundamental, misma que deberá de ser, además, obligatoria. El párrafo 3 del artículo 26 versa sobre el derecho que tienen los padres “a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos”.

En relación a los derechos culturales que señala la Declaración Universal, el artículo 27, párrafo 1, señala el derecho que tiene toda persona a formar parte de la vida cultural de su comunidad, a disfrutar de las artes y a ser parte del progreso científico y de los beneficios que de él deriven. El párrafo 2 de este mismo artículo habla sobre los derechos de autor “a la protección de los intereses morales o materiales” por producción de obras científicas, artísticas y literarias. El artículo 28, resalta como derecho la instauración de un orden social e internacional para hacer efectivos los derechos de la Declaración Universal. La DUDH concluye con dos artículos que sirven de contrapeso a las libertades ahí enlistadas. El artículo 29, párrafo 1, subraya que “toda persona tiene deberes respecto a la comunidad” y, párrafo 2, que en el “ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley”

con la finalidad de “asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática”. El artículo 30 advierte que no se podrá interpretar el contenido de la Declaración “en el sentido de que confiere derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona, para emprender y desarrollar actividades o realizar actos tendientes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamadas en esta Declaración” (Saccucci 2009).

2.1.2. Convención Americana sobre Derechos Humanos

La CADH también es conocida como “Pacto de San José de Costa Rica” (OEA 1969). Se trata, como se dijo anteriormente, del Tratado más importante para América Latina, puesto que da origen al sistema interamericano de Derechos Humanos que es, incluso, anterior a la DUDH. 21 países del continente americano se reunieron el 30 de abril de 1948 en la Ciudad de Bogotá, Colombia para la celebración de la IX Conferencia Interamericana, misma que dio origen a la Organización de Estados Americanos (OEA) con la aprobación de la Carta de la Organización de los Estados Americanos (Unión Panamericana 1956). Por otro lado, “esta Conferencia fue la Novena de la serie iniciada en 1889-1890 en Washington. Debía celebrarse en 1943, es decir, cinco años después de la Octava celebrada en Lima en 1938, pero debido principalmente a la Segunda Guerra Mundial, se aplazó hasta 1948” (Unión Panamericana 1956, 109).

La CADH fue aprobada el 22 de noviembre de 1969 en San José, Costa Rica, en la Conferencia Especializada Interamericana de Derechos Humanos organizada por la OEA, pero sólo entraría en vigor hasta el 18 de junio de 1978, es decir, 9 años después de su aprobación (Saccucci 2009). Este Tratado Internacional tomó como base el modelo de otros tratados como el de la Convención Europea de Derechos Humanos en relación al marco institucional, que es semejante, al de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y al del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, sobre todo “al enumerar los derechos que la Convención incorpora” (Castro y Agramón 2010, 42)

En relación a la composición del sistema interamericano de Derechos Humanos, cabe decir que está conformado por dos organismos: la Comisión Interamericana de Derechos

Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH).⁴² El primero está encargado de proteger y promover los derechos humanos en los países miembros; y, el segundo, de interpretar el contenido de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en los casos concretos en los que ésta sea aplicada. En la actualidad sólo 25 países signatarios han ratificado el Tratado, entre ellos México, país que se adhirió el 24 de marzo de 1981; mientras que otros países como Trinidad y Tobago y Venezuela renunciaron al tratado. Es decir, retiraron su ratificación, el 26 de mayo de 1998 el primero y el 10 de septiembre del 2013 el segundo, según lo dispuesto en el artículo 78, parte 1, de la Convención, misma que tendrá efecto al siguiente año. La denuncia de estos países fue puesta “como protesta contra reiteradas censuras de la CADH y de la Corte Interamericana respecto de las condenas capitales aplicadas en violación del principio del juicio justo” (Saccucci 2009, 46).⁴³

Estados Unidos y Canadá que han firmado la CADH no la han ratificado, a pesar de que fue suscrita por aquel país el 1 de junio de 1977. La no adhesión de Canadá al Tratado se explica en parte porque la incorporación de Canadá a la OEA (1989) es más reciente en relación a los demás países miembros de esta organización. En el caso de Estados Unidos es “curioso, en efecto, porque Estados Unidos bajo la presidencia de Carter, desempeñó una acción diplomática fundamental en los años 1977-1978 para convencer a algunos países del centro y sur de América ratificar la CADH, lo que permitió su entrada en vigor en el ámbito internacional” (Saccucci 2009, 46). Estados Unidos, Canadá, Trinidad y Tobago y Venezuela siguen sin ratificar la Convención porque consideran que sus resoluciones violan la soberanía nacional (EFE 2013b). Sin embargo, la postura de la CIDH alega otra serie de argumentos que apuntan a la irresponsabilidad de Estados Unidos de no cumplir con las comparecencias que estaban previstas por la CIDH, para responder a algunos asuntos de violación de derechos humanos ante esa instancia (EFE 2013a).

⁴² La Comisión Interamericana de Derechos Humanos es un órgano de la OEA que tiene su sede en la ciudad de Washington. Su creación tuvo lugar en 1959 mediante la aprobación de la VIII Resolución “por los ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros de la OEA en la reunión celebrada en Santiago de Chile” (Saccucci 2009, 47). La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en cambio, tiene su sede en la ciudad de San José, Costa Rica, según el “convenio de sede firmado el 10 de septiembre de 1981 por la Corte y el gobierno de Costa Rica” (Saccucci 2009, 48).

⁴³ La información más actualizada de los países signatarios que han ratificado y denunciado la CADH se ha tomado del sitio web de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

En lo que se refiere a la adhesión al Tratado por parte de México, cabe decir que ésta fue realizada con algunas declaraciones interpretativas y reservas. Éstas, como se verá en seguida, tienen que ver con diferencias e incompatibilidad entre los derechos ciudadanos y los derechos humanos. Existen sendos debates sobre esta cuestión, porque el contraponer los derechos humanos a los derechos ciudadanos contenidos en las constituciones de los países, significa que no todos los derechos humanos son reconocidos como derechos ciudadanos –lo cual implicaría una restricción del Estado en la ampliación de estos derechos– por México o que los derechos humanos que México reconoce son sólo aquellos que no contravienen lo estipulado en su Constitución Política.

Las reservas que México hace en relación a los derechos que la CADH reconoce a lo largo de sus artículos están asociadas a la anterior cuestión. Estas declaraciones interpretativas y reservas hechas por México a lo preceptuado en la Convención al momento de adoptarla en 1981 han sido retiradas parcialmente por el Gobierno de México mediante la aprobación del 9 de enero del 2002 por el Senado de la República. Se transcriben en seguida las declaraciones interpretativas y la reserva de 1981. Las enmiendas hechas en el 2002 a las declaraciones interpretativas y reservas aparecen en cursivas. En ellas se retira el segundo párrafo de las declaraciones y se suprime de la reserva la prohibición del voto activo de los ministros de culto, lo cual significa que a partir de la enmienda éstos tienen derecho al voto activo (véase el art. 130, apartado d de la Constitución Federal).

Declaraciones interpretativas

Con respecto al párrafo 1 del Artículo 4, considera que la expresión “en general”, usada en el citado párrafo, no constituye obligación de adoptar o mantener en vigor legislación que proteja la vida “a partir del momento de la concepción” ya que esta materia pertenece al dominio reservado de los Estados.

Por otra parte, en concepto del gobierno de México que la limitación que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que todo acto público de culto religioso deberá celebrarse precisamente dentro de los templos, es de las comprendidas en el párrafo 3 del Artículo 12.

Reserva:

El gobierno de México hace Reserva en cuanto al párrafo 2 del Artículo 23 ya que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 130, dispone que los Ministros de los cultos no tendrán *voto activo*, ni pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos (OEA 1969, 170).⁴⁴

Después se le añadieron a la CADH una serie de protocolos y convenciones como instrumentos coadyuvantes de su cumplimiento. El primer instrumento que se agrega a la Convención Americana es el Protocolo de San Salvador o Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado por México el 17 de noviembre de 1988, ratificado el 16 de abril de 1996 y su entrada en vigor en este país tuvo lugar el 16 de noviembre de 1999, ratificado a la fecha sólo por 12 Estados (OEA 2013a). Además, se adicionó el Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos Relativo a la Abolición de la Pena de Muerte, adoptado en Asunción, Paraguay, el 8 de junio de 1990 y ratificado por México el 28 de junio del 2007 (OEA 2013b). En este último protocolo los estados firmantes, a la fecha 8 Estados, se comprometen a no aplicar en su territorio la pena capital “sin posibilidad de oponer reservas, salvo en tiempos de guerra ‘conforme al derecho internacional por delitos sumamente graves de carácter militar’”(Saccucci 2009, 47).

En su preámbulo, la CADH describe a los derechos humanos como “esenciales al hombre”, porque “no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana”; a esto agrega que “sólo puede realizarse el ideal del ser humano libre, exento del temor y de la miseria, si se crean condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales, culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos”. Las 2 partes que componen la CADH y en las que están distribuidos sus 66 artículos son los “deberes de los Estados y derechos protegidos” y los “medios de la protección”. En seguida se presenta una síntesis del contenido de la CADH.

Los principales derechos civiles están agrupados en los artículos 1-23. El principal derecho civil, el derecho a la vida, está prescrito en el artículo 4, primer párrafo, mismo en el que queda claro cuál es la postura de la OEA sobre el controvertido tema del momento

⁴⁴ Las cursivas son nuestras.

en que surge la vida humana. La postura de este organismo es que la vida humana ocurre a partir de la concepción del embrión, tema que ha sido objeto de múltiples debates. Dice el artículo 4, primer párrafo, de manera textual que “toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente”. Según se dijo anteriormente, México no aceptó la expresión “en general”, porque este país considera que defender la vida humana desde el momento de la concepción es competencia de cada Estado.

El artículo 5, párrafo 1, prohíbe la tortura, los tratos crueles o inhumanos y al buen trato al que debe ser sometida toda persona que ha sido privado de su libertad. El artículo 5, párrafo 6, hace alusión a la finalidad que tienen las penas privativas: readaptar socialmente a los condenados. El artículo 7 se refiere a otro de los más importantes derechos civiles, el derecho a la libertad y a la seguridad personal. De acuerdo a este derecho, ninguna persona puede ser privada de su libertad física, salvo lo previsto por la Constitución de cada Estado (párrafo 1), detenido o encarcelado arbitrariamente (párrafo 2).

Por su parte, el artículo 8, inciso d y e del párrafo 2, habla sobre el derecho que tiene todo inculcado de defenderse de manera personal, de recibir asistencia por un defensor de su propia elección, mantener comunicación libre y privada con éste o, en caso de no contar con los medios, el derecho a ser asistido por un defensor otorgado por el Estado. El párrafo 3 del artículo 8 enfatiza que “la confesión del inculcado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza”.

El artículo 10 habla sobre el derecho a la indemnización que tiene toda persona que haya sido “condenada en sentencia firme por error judicial”. El derecho a la protección de la honra es el tema del artículo 11. El artículo 12 consiste en el derecho de libertad de conciencia y de religión, que además implicaría que los padres puedan dar a sus hijos o pupilos la educación moral y religiosa de acuerdo a sus creencias (párrafo 4).

El reconocimiento de la familia como elemento natural y fundamental de la sociedad, así como el derecho del hombre y la mujer a contraer matrimonio está estipulado en el artículo 17, párrafo 1 y 2 correspondientemente. Este artículo no contempla el matrimonio entre personas del mismo sexo como un derecho humano, ni se les reconoce explícitamente como familia. Este derecho, entonces, quedaría reservado al ámbito de los Estados que

pueden legislar en la materia. Es decir, el derecho a contraer matrimonio entre personas del mismo sexo queda confinado al ámbito del Estado, como un derecho ciudadano que no tiene, por tanto, alcance universal. Otros derechos civiles que también figuran en el documento son los derechos del niño (Art. 19), el derecho a la nacionalidad (Art. 20), el derecho a la propiedad privada (art. 21), el derecho de circulación de residencia (Art. 22).

Los derechos políticos forman parte de los artículos 23-25. Estos derechos políticos son el derecho a participar “en la dirección de los asuntos públicos” (inciso a), de votar y ser votados en elecciones periódicas en la búsqueda cargos públicos (inciso b) y “de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país” (inciso c). El artículo 24 alude al derecho a la igualdad ante la ley y a recibir igual protección de la ley. El artículo 25 está dedicado al derecho de la protección jurídica. El artículo 26 comprende los llamados derechos económicos, sociales y culturales. Éste dice a la letra que:

los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada en el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

El artículo 27 refiere que las obligaciones contraídas por los Estados mediante esta Convención, sólo podrán suspenderse en caso de guerra o de cualquier emergencia o peligro público “que amenace la independencia o seguridad del Estado Parte” (párrafo 1), a excepción de los derechos preceptuados en los artículos 3-9, 12, 17-20, 23 y “de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos” (párrafo 2). El Estado que haga uso del derecho de suspensión deberá informar de manera inmediata a todos los demás Estados que forman parte de la presente Convención de aquellas “disposiciones cuya disposición haya suspendido”, así como los motivos de la suspensión y de la fecha en que termine la suspensión.

Los artículos 32 al 66 constituyen lo que la Convención denomina “Deberes de la personas”. El primer deber que tiene toda persona es con la familia, la comunidad y con la humanidad (art. 32, párrafo 1). No obstante, “los derechos de cada persona están limitados por los derechos y deberes de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática” (art. Párrafo 2). La convención a diferencia de la DUDH señala cuáles son los deberes de toda persona, deberes u obligaciones que a su vez se convierten en los límites en el actuar de todas las personas.

El artículo 33 señala cuáles son los órganos encargados de conocer aquellos asuntos relacionados con el cumplimiento de lo establecido en la CADH. Estos órganos son la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (inciso a) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La CIDH estará integrada por siete miembros, “que deberán ser personas de alta autoridad moral y reconocida versación en materia de derechos humanos” (Art. 34). Esta Comisión “representa a todos los Miembros que integran la Organización de los Estados Americanos”. Los integrantes o miembros de la Comisión “serán elegidos a título personal por la Asamblea General de la Organización de una lista de candidatos propuestos por los gobiernos de los Estados miembros” (Art. 36, párrafo 1).

Cada gobierno “puede proponer hasta tres candidatos, nacionales del Estado que los proponga o de cualquier otro Estado miembro de la Organización de los Estados Americanos” (art. 36, párrafo 2). Las funciones de esta Comisión están indicadas en los artículos 41-43. Las atribuciones o competencias de la misma están enumeradas en el artículo 41. Los artículos 44-47 describen cuáles son las competencias de los Estados y de los particulares en relación a la presentación de informes y denuncias sobre violación de los derechos humanos defendidos por la Convención. Los artículos 48-51 explican los procedimientos que debe seguir la Comisión “al recibir una petición o comunicación en la que se alegue la violación de cualquiera de los derechos que consagra esta Convención” (art. 48, párrafo 1). El artículo 51 señala que “la Comisión hará las recomendaciones pertinentes y fijará un plazo dentro del cual el Estado debe tomar las medidas que le competan para remediar la situación examinada”.

El artículo 52 habla sobre la composición de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Esta Corte estará compuesta por siete jueces de los Estados que forman parte de la Organización, “elegidos a título personal entre juristas de la más alta autoridad moral, de

reconocida competencia en materia de derechos humanos” (art. 52, párrafo 1). La duración de los jueces en su cargo será de 6 años y podrán ser reelegidos una sola vez (art. 54, párrafo 1). El artículo 57 establece que “la Comisión comparecerá en todos los casos ante la Corte”. Los artículos 61-65 especifican sus competencias y funciones. Entre estas competencias destacan que la Comisión y los miembros de la OEA tienen “derecho a someter un caso a la decisión de la Corte” (Art. 61, párrafo 1), “conocer de cualquier caso” de violación de derechos humanos, siempre y cuando hayan sido “agotados los procedimientos previstos en los artículos 48-50”.

El Estado que haya ratificado su adhesión a la CADH puede, en cualquier momento, “declarar que reconoce como obligatoria de pleno derecho y sin convención especial, *la competencia de la Corte sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de esta convención*” (Art. 62, párrafo 1).⁴⁵ En el caso de que la Corte decida que se violó una libertad o un derecho humano protegido por la Convención, cuenta con la facultad de exigir “que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados” y si fuera procedente, “que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada”.

2.1.3. Los Principios de París

Las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH) que se encuentran clasificadas en la categoría A por el Comité Internacional de Coordinación de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos (CIC) son aquellas que cumplen plenamente con los Principios de París (PP) (OACNUDH 2010).⁴⁶ Estos principios también deben regir a las Comisiones Estatales de Derechos Humanos de cada país. En el caso de México, la adhesión a los PP está contemplada implícitamente en la

⁴⁵ La CoIDH es la única instancia responsable en la interpretación de la Convención Americana de Derechos Humanos. Los Estados que la ratifiquen se obligan a reconocer sus competencias y las interpretaciones (*jurisprudencia*) que deriven de la aplicación de la Convención a los casos particulares en los que sean vulnerados los derechos humanos.

⁴⁶ El CIC fue fundado por las INDH mediante una Conferencia celebrada en Túnez en el año de 1993. El CIC, a través del Subcomité de Acreditación, es el encargado de acreditar una INDH. Éste último está subordinado a la Oficina del Alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, mismo que funge como Observador Permanente del Subcomité de Acreditación y que, además, realiza las funciones de secretaría del CIC (OACNUDH 2010, 53). Una INDH puede estar clasificada en tres categorías: A, si cumple con los principios de París (participa como votante); B, cuando no cumple plenamente con los Principios de París (participa sólo como observador); y C, cuando no cumple con los Principios de París (no es miembro) (Faz 2008, OACNUDH 2010).

Constitución Política Federal⁴⁷, en las constituciones locales y en los reglamentos internos de los 32 Organismos Públicos de Derechos Humanos (OPDH).

Los PP son Los Principios relativos al Estatuto de las Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Fueron redactados en un Taller Internacional de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos organizado por el Centro de Derechos Humanos de la ONU en 1991, pero la adopción y aprobación de estos principios por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas tuvo lugar dos años después, el 20 de diciembre de 1993. Estos principios son el marco normativo mínimo que deben seguir todas las INDH clasificadas en la categoría A del CIC, razón por la cual se presentan a continuación los elementos más esenciales de su contenido.

Los PP reconocen la *competencia* de las INDH “en el ámbito de la promoción y protección de los derechos humanos” y deberán tener “el mandato más amplio posible, claramente enunciado en un texto constitucional o legislativo, que establezca su composición y su ámbito de competencia” (ONU 2012, 1311). Este documento enumera cinco atribuciones relevantes de las instituciones públicas de derechos humanos. La principal *atribución* que deberán tener estas instituciones son “presentar, a título consultivo, al gobierno, al parlamento y a cualquier otro órgano pertinente, a instancia de las autoridades interesadas o en ejercicio de su facultad de actuar de oficio, opiniones, recomendaciones, propuestas e informes sobre todas las cuestiones relativas a la promoción y protección de los derechos humanos”, quedando reservada a cada institución nacional la libertad para hacerlas públicas (ONU 2012, 1311).

Estos documentos que tienen la facultad de presentar las instituciones nacionales pueden ser de cuatro tipos. 1) Las disposiciones legislativas, administrativas y de organización judicial que tienen por finalidad preservar y a su vez ampliar la protección de los derechos humanos, para ello evaluará la legislación, los “textos administrativos en vigor” y los proyectos de ley haciendo las recomendaciones que sean necesarias para que esos textos “respeten los principios fundamentales en materia de derechos humanos”. 2. Cualquier situación de oficio de violación de derechos humanos que decida conocer de oficio. 3. Redactar informes que den cuenta de manera general o de manera específica de la

⁴⁷ Véase la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 1; la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora, Artículo 1 y el Reglamento Interior de la CEDH-SON, Artículo 5.

situación nacional de los derechos humanos. 4. Señalar al gobierno sobre la situación de los derechos humanos en el país e indicarle las medidas que permitan dar solución a esas situaciones “y, en su caso, emitir una opinión sobre la posición y reacción del gobierno” (ONU 2012, 1311-1312).

La segunda atribución de las INDH es “promover y asegurar que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que el Estado sea parte, y que su aplicación sea efectiva” (ONU 2012, 1312). La tercera atribución es alentar que los países ratifiquen o se adhieran a los instrumentos internacionales de derechos humanos y asegurarse que estos instrumentos sean aplicados. La cuarta atribución se refiere a la obligación de “contribuir a elaboración de los informes que los Estados deben presentar a los órganos y comités de las Naciones Unidas, así como a las instituciones nacionales en cumplimiento de las obligaciones que les imponen los tratados” (ONU 2012, 1312). La quinta atribución es colaborar con el sistema de organizaciones de las Naciones Unidas, así como también con las instituciones regionales y la de otros países que tengan competencia dentro de “las esferas de la promoción y protección de los derechos humanos”.

La penúltima atribución es “la de colaborar en la elaboración de programas relativos a la enseñanza e investigación en la esfera de los derechos humanos y participar en su aplicación en el ámbito escolar, universitario y profesional”. Una última atribución habla sobre la facultad de las instituciones nacionales de derechos humanos para dar a conocer los derechos humanos y el combate a toda forma de discriminación, “sensibilizando a la opinión pública”, de manera concreta, por medio de “la información y la enseñanza, recurriendo por ello a todas los medios de comunicación” (ONU 2012, 1312-1313).

En relación a la composición, la independencia y pluralismo que deberá tener toda institución pública que defienda y promueva los derechos humanos, los Principios de París mencionan tres elementos que son indispensables para que estas instituciones funcionen adecuadamente. El primer elemento se refiere a la composición de la institución nacional y al nombramiento de sus integrantes. La designación de sus miembros mediante elección o de cualquier otra manera, deberá ser un proceso que proporcione las garantías indispensables para asegurar una “representación pluralista de las fuerzas sociales (de la sociedad civil) interesadas en la promoción y protección de los derechos humanos, en

particular mediante facultades que permitan lograr la cooperación eficaz o la participación de los representantes de” a) las organizaciones no gubernamentales, los sindicatos, las sociedades denominadas socio profesionalizadas como los médicos, los juristas, los científicos y los periodistas, b) las distintas doctrinas filosóficas y religiosas, c) los estudiantes universitarios, d) el parlamento y las administraciones, únicamente a título consultivo en los debates públicos (ONU 2012, 1313-1314). .

El segundo elemento consiste en la infraestructura que deberá tener toda institución nacional. La estructura deberá ser la más adecuada para un desempeño óptimo de sus funciones; en específico dispondrá de presupuesto suficiente. Este presupuesto será destinado en primer lugar a dotarlas de personal y de inmuebles propios, para que “la institución sea autónoma respecto del gobierno y no esté sujeta a un control financiero que pueda afectar su independencia”. Los principios marcan bien la importancia de mantener la independencia para asegurar la autonomía de las instituciones nacionales de derechos humanos, que es uno de los talones de Aquiles de las comisiones nacionales y de sus homólogas en los estados. El tercer elemento versa sobre las modalidades de funcionamiento de estas instituciones, entre las que se pueden seleccionar como las más importantes: a) examinar de manera libre los asuntos de su competencia, b) recoger los testimonios, documentos y toda información relacionada con los asuntos de su competencia, c) “dirigirse a la opinión pública” de modo directa o vía medios de comunicación “para dar a conocer sus opiniones y recomendaciones”, d) relacionarse con las organizaciones de la sociedad civil que trabajen los derechos humanos “habida cuenta del papel fundamental que desempeñan esas organizaciones como medio de ampliar la acción de las instituciones nacionales”, e) utilizar los medios de comunicación y las redes sociales (ONU 2012, 1313-1314).

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas realiza un importante comentario e interpretación de los Principios de París (PP) en torno a su aplicación. En particular, explica cómo deberán aplicar estos principios las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH); además, sintetiza su contenido haciéndolos más comprensibles, a la vez que queda enmarcado el alcance de su contenido y el resultado que podría esperarse de su puesta en práctica. De esta manera, las INDH están obligadas a proteger los derechos humanos, recibiendo denuncias, investigándolas, mediando entre las

partes en conflicto y supervisando estas actividades; también deberán promover los derechos humanos formando, proyectándose al exterior, utilizando los medios de comunicación, capacitando y asesorando a los gobiernos.

El comentario de la Oficina del Alto Comisiones explica que el éxito de las INDH depende de seguir seis principios básicos. El primero de estos principios es cumplir con un mandato amplio fundado en las normas universales de los derechos humanos. El segundo, se refiera a que sean organismos autónomos en relación al gobierno. El tercero, es la independencia que deberá establecerse por la Constitución o por la ley fundacional de las INDH. El cuarto es el pluralismo en la composición o en la cooperación efectiva de la institución. El quinto principio indica que deben contar con recursos suficientes. El sexto describe cuáles deberán ser las facultades de investigación de estas instituciones (OACNUDH 2010).

El mandato debe dejar asentado la composición de un organismo público no-jurisdiccional, así como el ámbito de su competencia. Este mandato debe ser el más amplio posible, para poder garantizar los derechos humanos y elegir las medidas pertinentes para su promoción y defensa. Las actividades encaminadas a la promoción de derechos propician conductas favorables a los derechos humanos. Las INDH que tienen un mandato derivado de los tratados internacionales y que, además, se encargan de todos los derechos, son consideradas como el mejor modelo. El mandato de algunas instituciones sólo abarca los derechos civiles y políticos, por lo que excluye (sólo de su mandato de investigación, mas no de su mandato de promoción) a los derechos sociales, económicos y culturales (OACNUDH 2010).

La autonomía e independencia respecto al Estado, significa que los INDH dispondrán de su propia infraestructura (locales propios) y de un presupuesto suficiente que no esté sometido al control del Estado. Esta independencia es esencial para la eficacia y el éxito de una institución. Si no son independientes o si no se les percibe como tales difícilmente lograrán buenos resultados. En esta línea, el nombramiento de los miembros de estas instituciones deberá hacerse mediante acto oficial donde se indique un plazo de duración del mandato, ya que el mandato estable es *conditio sine qua non* para la independencia. La independencia se ve reflejada en el actuar de las instituciones, así como de sus compromisos (OACNUDH 2010).

Los nombramientos y las remociones del personal estarán previstos en la Constitución o en la ley fundacional de la institución. El personal deberá contar con el perfil idóneo para desempeñar las funciones que el puesto exige; es decir, contar con la experiencia y el conocimiento reconocidos en el ámbito de los derechos humanos. El nombramiento de los miembros, el método de elección y los criterios de nombramiento deberán ser transparentes, esto es, estar especificados en la ley fundacional o en la Constitución (OACNUDH 2010).

Por otro lado, los Principios de París explicitan seis atribuciones que deberán tener las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, entre las cuales destaca “Promover y asegurar que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que el Estado sea parte, y que su aplicación sea efectiva” (ONU 2012, 1312).

2.2. Marco normativo nacional

El ordenamiento legal establecido en México en materia de Derechos Humanos está integrado, en primer lugar, por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o La Constitución de 1917 y, en segundo lugar, por la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, publicada en el Diario Oficial el 29 de junio de 1992. Esta ley ha tenido diez reformas, la primera publicada en el DOF el 23 de enero de 1998; la última reforma publicada el 10 de junio del 2013. La Constitución Federal ha tenido en su haber 552 reformas, lo cual habla del continuo proceso de cambio y de adaptación de las leyes a las necesidades y exigencias que demanda la realidad social, económica y política de nuestro país. Dos de las más importantes reformas que ha tenido la Carta Magna en las últimas décadas son la reforma en materia de amparo del 6 de junio de 2011 y la reforma en materia de Derechos Humanos del 10 de junio del 2011.

2.2.1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Anteriormente a la reforma del 10 de junio del 2011, la Constitución no contenía expresamente el término derechos humanos, sino el de garantías individuales. Suele haber muchas confusiones al hablar de derechos humanos, derechos fundamentales y garantías.

De hecho, estos términos se han usado confusamente como sinónimos, pero no significan lo mismo. Los derechos humanos son valores inherentes al ser de toda persona, la mayoría de ellos reconocidos universalmente en las declaraciones relativas a esta materia. El concepto de derechos humanos es un término comúnmente empleado en el derecho internacional. Un derecho fundamental, en cambio, es todo derecho subjetivo o individual reconocido por los tratados internacionales o por la Constitución política de un país. La garantía individual, se refiere al instrumento jurídico para garantizar el respeto de ese derecho (Carbonell 2011).

Las garantías que se encuentran dentro de los artículo 1-29 constituyen la parte dogmática central de nuestra Constitución política, pues en ellas están contenidos aquellos principios que son esenciales para la vida en sociedad; expresan de manera fiel el nivel de progreso de nuestra sociedad y también como seres humanos. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 fue la primera carta fundamental en el mundo en incluir los derechos y las garantías sociales. La expresión “garantía” fue tomada de la Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, porque no se encuentra en la Declaración del Buen Pueblo de Virginia de 1776. El primer texto constitucional mexicano en el que aparece el término “garantía” fue el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822 (artículos 9 y 10). La expresión “garantías individuales” tiene su primera aparición en el primer y segundo proyecto del Congreso Constituyente de 1842 y finalmente en la Constitución de 1917. Las garantías son “así el primer elemento de tutela jurídico-constitucional de los derechos individuales” (Martínez 1998, 8).

Las garantías reducidas a las comprendidas por los primeros 29 artículos de la constitución, por sí mismas no pueden ir más allá de aquellos derechos que tutelan expresamente. Esto significa que las garantías no comprenden la protección de otros derechos que ellas no contemplan, es decir, no podrían. El concepto de garantía hace alusión a una idea concreta, particular sobre un derecho humano, mientras que con el término de derechos humanos se hace referencia a una idea abstracta. Por eso, según Martínez (1998), no puede aceptarse la tesis defendida por Burgoa (1991) de que las garantías deben ser extensivas a la protección de otros derechos no incluidos en ellas, porque implicaría reducir a una sola idea los derechos humanos y las garantías individuales

como si fueran términos sinónimos. Enseguida, se presenta una lista de las principales garantías individuales y colectivas de nuestra Carta Magna (cuadro 2).

Cuadro 2
Las garantías individuales previstas en el Constitución

Artículo	Principales garantías	Comentario
1	Todas las personas gozaran de los derechos contemplados en esta Constitución y en los tratados internacionales, así como de las garantías para su protección. No discriminación.	Los principales derechos están clasificados en derechos de igualdad y derechos de libertad.
2	Derecho a la libertad. Se prohíbe toda forma esclavitud.	
3	Derecho a la educación. Libertad de enseñanza. La educación debe ser laica y gratuita.	El Estado está obligado a ofrecer educación gratuita a todo ciudadano mexicano hasta el nivel medio (secundaria).
4	Derecho a la igualdad entre el hombre y la mujer. Derecho a decidir de manera libre y responsablemente sobre el número y espaciamiento de los hijos. Derecho de los niños a que los padres satisfagan sus necesidades básicas y a un sano esparcimiento para su desarrollo. Derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar. Derecho a la salud. Derechos a la vivienda. Derecho al acceso a la cultura y a disfrutar de los bienes y servicios que presta el Estado en ese rubro.	En el ámbito laboral. Mismos sueldos para hombres y mujeres que ocupen el mismo cargo. La cuota de género en los congresos locales.
5	Libertad de trabajo siendo legal.	
6	Libertad de expresión y derecho a la información. Derecho de réplica. Principio de máxima publicidad.	El Estado está obligado a hacer pública toda información que posea toda autoridad, sólo será reservada temporalmente por cuestiones de interés público. Los sujetos obligados (que manejen recursos públicos) están obligados a hacer pública sus indicadores de gestión y el ejercicio de recursos públicos.
7	Libertad de imprenta.	Si la prensa publica una información falsa dañando la imagen y el honor de una persona, éste debe rectificar la información haciéndola pública.
8	Derecho de petición.	En materia política, este derecho es exclusivo de los ciudadanos. Este derecho se ejercitará por escrito y estará dirigido a los funcionarios públicos. Los funcionarios están obligados a responder en un plazo no mayor a cuatro meses.
9	Libertad de asociación y reunión de manera	Libertad para crear partidos políticos, formar

	pacífica para cualquier objeto lícito.	asociaciones civiles, etc. Se podrán hacer protestas públicas contra autoridades, pero sin ejercer violencia ni proferir injurias contra éstas.
10	Derecho a poseer armas en el hogar para legítima defensa y seguridad.	Excepto aquellas armas que se prohíben en la Ley Federal en la materia. Se prohíbe a toda persona la portación de armas, salvo aquellos casos en que lo permita el Estado.
11	Libertad de tránsito y residencia. Derecho de solicitar Asilo por motivos de orden políticos.	Toda persona tiene derecho a transitar por todo el país de manera libre sin ser detenido (salvo en las excepciones que establezca la ley) y a residir en el lugar que mejor le acomode.
12	Están prohibidos los títulos nobiliarios en nuestro país. Tampoco se reconocerán los títulos nobiliarios que concedan otros países.	Se refiere este artículo a los títulos de nobleza característicos de los gobiernos imperiales.
13	Ninguna persona podrá ser juzgada por leyes privativas o por tribunales especiales.	Los delitos cometidos por un militar dentro del orden civil serán juzgados por un tribunal civil. Un ciudadano o civil no podrá ser juzgado por un tribunal militar.
14	A nadie se le aplicará una ley retroactivamente. A nadie se la podrá privar de su libertad, de sus propiedades, derechos o posesiones, sino mediante juicio seguido ante los tribunales establecidos y siempre respetando el debido proceso.	
15	Se prohíbe la extradición de reos políticos.	Un preso extranjero por delitos de delincuencia organizada cometidos en nuestro país no puede ser traslado a purgar una pena en su país de origen o en otro país en el cual no se haya cometido el delito. Nuestro país tampoco podrá extraditar mexicanos que hayan infringido leyes en otros países para que cumplan su condena.
16	Ninguna persona puede ser molestada en su persona, en su domicilio, familia, papeles o posesiones, sino por mandato escrito de la autoridad competente. Toda persona tiene derechos a la protección de sus datos personales y a la rectificación de los mismos.	Esto significa que ninguna persona podrá recibir amenazas, ser allanada en su hogar arbitrariamente, es decir, sin una orden de cateo, ser privado de la libertad sin una orden de arresto que refiera el ilícito cometido, despojada de una propiedad sin un juicio previo y mediante la resolución de un juez. Cualquier persona puede detener a alguien en el acto mismo de cometer un delito y ponerlo a disposición de las autoridades públicas. Ningún indiciado podrá ser detenido por el Ministerio por más de 48 horas. Son inviolables las comunicaciones privadas.
17	Derecho a la justicia. Ninguna persona podrá hacerse justicia por su propia cuenta ni ejercer la violencia para reclamar su derecho.	Los linchamientos, el despojo violento de bienes que se reclaman propios son ilegales. Este derecho tiene que ser proporcionado por el Estado de manera gratuita. Nadie puede ser encarcelado por deudas de carácter civil.
18	La prisión preventiva sólo tendrá lugar por delito que merezca la pena privativa de la libertad.	El sistema penitenciario se organizará sobre la base de los derechos humanos.
19	Las detenciones no pueden exceder de 72 horas (3 días) sin que se acredite al inculpado	Ningún preso será maltratado durante su detención, al momento de su detención o en la

	el delito cometido o se justifique el auto de formal prisión.	prisión definitiva.
20	Garantías de los acusados: I. A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia del Juez. II. A declarar o guardar silencio, así como a saber los motivos de detención. III. En audiencia pública se le hará saber de qué se le acusa y quién lo acusa y los derechos que le asisten. IV. Será careado con los testigos. V. Será juzgado en audiencia pública ante un juez o Tribunal VI. Les serán facilitados los datos que necesite para su defensa. VII. Será juzgado antes de los 4 meses si se trata de penas cuya pena máxima no exceda de dos años. VIII. Tendrá derecho a una defensa adecuada por un abogado de su confianza o por uno del Ministerio Público. IX. La prisión preventiva no podrá exceder el tiempo máximo fijado por la ley.	Cualquier prueba obtenida con violación de los derechos humanos es nula. Se prohíbe la tortura para obtención de pruebas o cualquier clase de intimidación psicológica o física y la incomunicación de éste con sus familiares. La declaración rendida sin presencia del defensor será inválida como prueba de su culpabilidad. El inculpaado tiene derecho a que se le informe tanto en el momento de su detención como también durante su comparecencia ante el Ministerio Público y el Juez de qué se le acusa y quién lo acusa y cuáles son los derechos que le asisten ante esas circunstancias.
21	La imposición de penas es prerrogativa exclusiva de la autoridad judicial.	
22	Quedan prohibidas la pena de muerte, la mutilación, la confiscación de bienes salvo cuando lo prevea la ley, la infamia, la marca, los palos y azotes, cualquier clase de tormento, la multa excesiva y otras penas de la misma especie. Toda pena deberá ser proporcional al delito cometido.	
23	Ningún juicio criminal será llevado a cabo por tres instancias. A nadie se le deberá juzgar dos veces por el mismo delito.	
24	Derecho a profesar la religión que más agrade y a participar en su culto.	El culto público tendrá lugar en los templos. En caso de que se celebre fuera de los templos aplicará la Ley Federal en materia religiosa.
25	Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.	
26	El Estado organizará un sistema de planeación democrática del Desarrollo Nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.	
27	La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del	

	territorio nacional, corresponden originalmente a la Nación.	
28	Están prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes.	
29	En caso de invasión o de perturbación pública el Ejecutivo Federal podrá suspender restringir o suspender en todo el país o en un lugar determinado las garantías y derechos que fueran obstáculo para hacer frente de manera inmediata y fácil a aquella situación.	

Fuentes: Elaboración propia con base en Congreso Constituyente (2011) y Carbonell (2011).

2.2.2. La reciente reforma constitucional en materia de Derechos Humanos

La reforma constitucional en materia de Derechos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio del 2011, presenta una serie de novedades que, sin duda, permitirán concebir, interpretar y aplicar los derechos humanos en nuestro país (Carbonell 2012). Se trata de la más importante reforma del último siglo, del México contemporáneo, pues “representa un nuevo paradigma para el respeto, protección, garantía y satisfacción de los derechos humanos” (Carmona 2011, 39).

Esta reforma fortalece el concepto de derechos humanos en nuestra Carta Magna y denota la “apertura al derecho internacional de los derechos humanos, no sólo por el primero y segundo párrafo, que admiten expresamente los tratados como fuente de derechos constitucionalizados, sino también por las obligaciones puntuales del Estado frente a ellos, así como los principios de derecho internacional que acompañan su reconocimiento y protección” (Caballero 2011, 104-105). La Constitución al reconocer los tratados internacionales como fuente de derechos humanos extiende el significado de derechos humanos más allá de las fronteras constitucionales y somete al Estado mexicano a un compromiso más riguroso con la tutela de los mismos.

Las partes de la Constitución que fueron modificadas (11 artículos en total) son la denominación del capítulo I del Título primero, los artículos 1, 3, 11, 15, 18, 29, 30, 33, 89, 97, Apartado B del 102, Fracción II del artículo 105 (Carmona 2011). Los principales cambios que trajo consigo la reforma se detallan a continuación de manera sumaria siguiendo, principalmente, lo expuesto por Carbonell (2012), Correa, Rodríguez y Vergara (2011) y la SCJN (2012).

- a) Cambio a la denominación del título I del Título primero que previo a la reforma llevaba por nombre “Las garantías individuales”, después de ésta cambió a “De los Derechos Humanos y sus garantías”. La expresión Derechos Humanos es la que se emplea en los documentos de Derechos Internacional, es un término más actual que el de garantías, aunque para Carbonell hubiera sido más adecuado y preciso utilizar el término “Derechos fundamentales”.
- b) En el artículo 1 el verbo “otorgar” es reemplazado por el verbo “reconocer”, en el sentido de que la Constitución ya no “otorga” derechos sino que los “reconoce”. A partir de esta modificación, la Constitución reconoce, ya no otorga, los derechos contenidos tanto en ella como en los tratados internacionales. Este hecho muestra la apertura de la Constitución al derecho internacional de los derechos humanos. Además, con la sustitución del verbo otorgar se reabre nuevamente la polémica entre el derecho natural y el derecho positivo. El cambio del verbo representa el aparente triunfo del derecho natural sobre el derecho positivo, después de casi un centenar de años de predominio de éste último.
- c) La figura de la “interpretación conforme” se recoge en el artículo 1 para señalar que toda norma relativa a los derechos humanos será interpretada de acuerdo a la Constitución y a los tratados internacionales de los que México forme parte. El ordenamiento jurídico mexicano en materia de derechos humanos deberá ser interpretado según los tratados internacionales firmados por México.
- d) Además, en el párrafo 2 del artículo 1 se introduce el “principio *pro persona*” que consiste en lo siguiente: cuando existan varias interpretaciones sobre una norma jurídica, se elegirá aquella interpretación que más proteja al titular de un derecho humano. Este principio es utilizado por los tribunales internacionales de Derechos Humanos y por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.
- e) En el párrafo 3 del artículo 1 señala la responsabilidad que tienen las autoridades públicas de todos los niveles de gobierno, en el marco de sus competencias jurídicas, de promover, respetar y garantizar los derechos humanos de acuerdo a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, así como de prevenir, investigar y reparar las violaciones a los mismos. Lo anterior según lo establecido por la Constitución y los tratados internacionales.

- f) El artículo 3 que anteriormente sólo subrayaba que la educación que imparta el Estado tenderá a fomentar el desarrollo armónico de las facultades de los seres humanos y el amor a la patria, la conciencia de la solidaridad internacional, ahora incluye también la obligación del Estado a fomentar el respeto a los derechos humanos a través de la educación.
- g) El artículo 5 deja asentado claramente la prohibición a ser discriminado por las “preferencias *sexuales*”. Previo a esta modificación constitucional, sólo se prohibía la discriminación por “preferencias”, lo cual generaba ambigüedad sobre el alcance de esta prohibición. Las preferencias sexuales de las personas no pueden ser nunca un criterio para que se les prive o niegue sus derechos humanos o se les dé un trato diferenciado.
- h) Se cambia en el artículo 11 el término “todo hombre” por el de “toda persona” en el contexto del derecho que tiene (ya no todo hombre) toda persona para entrar, mudarse dentro del territorio nacional, permanecer en él y salir de la República Mexicana sin pasaporte o documento semejante, salvo las excepciones que especifica la ley por delitos de carácter civil o administrativo, las limitaciones en materia de emigración e inmigración y salubridad y sobre extranjeros perniciosos que residan en México.
- i) Se adiciona un segundo párrafo al artículo 11 que eleva el asilo político a rango constitucional cuando reconoce al asilo político y al refugio por razones humanitarias como un derecho humano. El territorio nacional siempre estará abierto para aquellas personas que soliciten asilo político o refugio por motivos de persecución política en sus propios países o refugio por causas de carácter humanitario. Con esta reforma se extiende aún más la solidaridad internacional que históricamente México ha mostrado con las personas extranjeras que sufren violación a sus derechos.
- j) El artículo 15 no autoriza la celebración de tratados para la extradición de presos políticos, ni para delincuentes que hayan cometido delitos del orden común en los países donde éstos tengan la condición de esclavos; tampoco se autoriza convenios o tratados en los que se alteren los derechos humanos reconocidos por la Constitución y por los tratados internacionales de los cuales México forma parte.

- k) Se adiciona un segundo párrafo al artículo 18 en el que se explicita que todo el sistema penitenciario deberá estar organizado teniendo como base el respeto a los derechos humanos, la capacitación para el trabajo, el trabajo mismo, el deporte, la salud, la educación para que el sentenciado al salir de la cárcel se reintegre exitosamente a la sociedad. Por el hecho de estar privados de su libertad, los presos en las cárceles o centros penitenciarios nacionales no podrán ser objeto, ni por acción ni omisión de las autoridades, de transgresiones a sus derechos humanos por los regímenes penitenciarios de los estados y de la federación.
- l) El primer párrafo del artículo 29 prevé no sólo la “suspensión” de las garantías sino el de “restricción” del ejercicio de los derechos humanos y de las garantías en todo el país o en lugar específico cuando por invasión o por cualquier acto que altere la paz pública se ponga en riesgo a la sociedad. La facultad de llevar a cabo esta acción es exclusiva del Presidente de la República con la aprobación del Congreso o de la Comisión Permanente. Estas restricciones serán por un tiempo determinado sin que se contraigan a una sola persona. Al artículo 29 se le agregan cuatro párrafos más en los que se hacen algunas aclaraciones sobre la suspensión de garantías y derechos. El segundo párrafo afirma que en los decretos que sean expedidos no se podrán suspender ni restringir los derechos a la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la no discriminación, a tener un nombre propio, a la nacionalidad, a la protección de la familia; los derechos de la niñez, los derechos políticos, la libertad de conciencia, de pensamiento, de profesar cualquier credo religioso; la prohibición de la esclavitud y servidumbre, la pena de muerte, la tortura y la desaparición forzada; ni las garantías judiciales que protejan estos derechos. El párrafo tercero habla sobre la proporcionalidad que debe haber entre las garantías y los derechos suspendidos o restringidos con el peligro al que se hace frente siguiendo los principios de legalidad, racionalidad, proclamación y no publicidad.
- m) El artículo 33 que previo a la reforma lamentablemente otorgaba la facultad al Ejecutivo de la Unión para expulsar (arbitrariamente) de manera inmediata del país a todo extranjero sin previa audiencia fue modificado (añadiendo un segundo párrafo) siguiendo como base lo que indica la Convención Americana de Derechos Humanos estableciendo ahora que todo extranjero tendrá derecho a audiencia cuyo

dictamen será determinante para su expulsión o permanencia en el país. También esta ley establece el tiempo y el lugar que durará la detención del extranjero con miras a su posible expulsión del territorio nacional. Además, el primer párrafo de este artículo agrega el término *persona* al hablarse de los *extranjeros* (se habla ahora de *personas extranjeras* y ya no de *extranjeros* a secas) que residen en el país, para definir a todo extranjero como aquellas personas que no posean las calidades descritas en el artículo 30 constitucional.

- n) Se reforma la Fracción X del artículo 89, en la que se consignan los principios normativos que el titular del Poder Ejecutivo deberá observar en la conducción de la política exterior del país entre los que se destaca como reciente añadido de la reforma el respeto, la promoción y protección de los derechos humanos, la lucha por la paz y la seguridad internacionales. Este principio se convierte así en eje rector de la diplomacia mexicana, porque quiere decir que el Estado mexicano no puede continuar siendo neutral ante las violaciones a los derechos humanos por él cometidas. Las violaciones que se acrediten tendrán que ser condenadas por México y aplicar las sanciones diplomáticas de acuerdo al marco jurídico vigente.
- o) La facultad que tenía la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) de investigar por violaciones graves a los derechos humanos, como lo estipulaba el párrafo 2 del artículo 97, pasa a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), facultad consignada ahora en el Apartado B del artículo 102 Constitucional. La misma SCJN había solicitado, en varias ocasiones, que se le retirara dicha facultad, porque consideraba que se salía del ámbito jurisdiccional, situación que provocaba muchas dificultades al interior y al exterior de la Corte.
- p) El segundo párrafo del artículo 102, Apartado B, que indica la facultad que tienen los Organismos Públicos de Derechos Humanos (OPDH) de emitir recomendaciones públicas, no vinculatorias, ante las autoridades públicas que violen derechos humanos, recibe una adición importante para el trabajo que realizan estos organismos, la cual establece la obligación que tiene toda autoridad pública de responder las recomendaciones que les envían estos organismos, tanto si son aceptadas o si son rechazadas. La Cámara de Senadores o las Legislaturas de las entidades federativas, según se trate de recomendaciones que envíe la Comisión

Nacional o las Comisiones Estatales, podrán llamar, a petición de las Comisiones de Derechos Humanos, a aquellos funcionarios o autoridades públicas que no hayan aceptado o que hayan incumplido aquellas recomendaciones que les fueron enviadas, a fin de que expliquen la razón de su rechazo.

- q) El párrafo tercero, artículo 102, Apartado B, añadido por la reforma, faculta a los OPDH para conocer de quejas en materia laboral, lo que antes no sucedía, aunque las comisiones, a pesar de la reforma, siguen sin poder conocer de quejas relativas a asuntos electorales y jurisdiccionales.
- r) La adición del párrafo quinto de artículo 102, Apartado B, subraya que las constituciones locales y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal deben establecer normas que garanticen la autonomía de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos.
- s) El octavo párrafo del artículo 102, Apartado B, señala que el proceso de elección de los titulares (los *ombudsman*) de las Comisiones de Derechos Humanos nacional y estatales, así como de los integrantes del Consejo Consultivo de la CNDH deberá incluir la consulta pública y transparente siguiendo los requerimientos que para ello fija la ley.⁴⁸
- t) La adición del párrafo once, artículo 102, Apartado B, que indica que la facultad de la Comisión Nacional de Derechos Humanos para investigar violaciones graves a los derechos humanos podrá ser ejercida cuando así lo considere la propia Comisión, a solicitud del Presidente de la República, los Gobernadores de los Estados, cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión, los Congresos de los Estados o por el Jefe del Gobierno del Distrito Federal.
- u) El artículo 105, Fracción II, inciso g, que faculta a la Comisión Nacional de Derechos Humanos para presentar acción de inconstitucionalidad por leyes estatales y federales y del Distrito Federal, o tratados internacionales firmados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República que transgredan los derechos humanos reconocidos por nuestra Constitución y *por los tratados*

⁴⁸ En el comentario número 17 a la reforma del 10 de junio del 2011, Carbonell (2012) omite erróneamente que el párrafo del artículo 102, Apartado B, también contempla la consulta pública para la elección de los ombudsman de los estados, como bien lo advierte Sánchez (2012), y no sólo para el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de los integrantes del Consejo de ésta, como equívocamente lo da a entender. Este mismo error lo cometen Correa, Rodríguez y Vergara (2011, 439).

internacionales de los que México forme parte. Esta última parte del subrayado fue la que se añadió en la reforma. La misma facultad se le concede a las Comisiones Estatales de Derechos Humanos en contra de leyes aprobadas en las legislaturas locales y a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal contra leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Las acciones de anticonstitucionalidad podrán ser presentadas dentro de los treinta días naturales posteriores a la fecha de publicación de la norma.

- v) En el segundo artículo transitorio (la reforma presenta 9 artículos transitorios) se establece que la reparación de los derechos humanos violados por parte del Estado (autoridades de todos los niveles de gobierno) a la que hace referencia el artículo 1, tercer párrafo, tendrá lugar en un plazo no mayor a un año a partir de que entre en vigor el Decreto de la reforma. Los siguientes artículos transitorios hablan de la expedición de una serie de leyes que deberán ir complementando la reforma. La expedición de estas leyes tendrá como plazo máximo un año a partir de la publicación de reforma. Entre estas leyes que deberán expedirse se encuentran la Ley de Asilo (artículo 3 transitorio), una Ley Reglamentaria del artículo 29 constitucional en materia de suspensión de Derechos (artículo 4 transitorio), la Ley Reglamentaria del artículo 33 constitucional (artículo 5 transitorio), decretos para adecuar los ordenamiento de los Organismos Públicos de Derechos Humanos a nivel local y nacional a la disposiciones que marca la reciente reforma federal (artículos 7 y 8 transitorios).

Carbonell (2012) observa que la reforma en materia de Derechos Humanos llega en un momento delicado para el país, particularmente porque México ha sufrido una degradación en materia de derechos humanos por la excesiva violencia ilegal que ejerce un sector de las fuerzas armadas. Por otro lado, continúa nuestro autor, la reforma aparece cuando México suma cuatro sentencias condenatorias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que han confirmado lo que era conocido: las profundas deficiencias que muestra el Estado Mexicano en la protección de los Derechos Humanos. No es casual que el Anuario Estadístico 2010 del INEGI informe que durante el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa el número de expedientes abiertos en la CNDH por violaciones a los derechos humanos se haya incrementado dramáticamente (INEGI 2010).

Silva (2012) comenta que esta reforma significa ahora lo que en su momento representó la Constitución de 1917 al introducir los derechos sociales. Sin embargo, aún no son estos derechos exigibles en la praxis diaria ni se pone en práctica su justiciabilidad de manera permanente en los tribunales del país. Para nuestro autor, la esencia de toda la reforma se encuentra en los tres primeros párrafos del artículo 1 constitucional que se caracteriza por la apertura de la Constitución al derecho internacional de los derechos humanos, la interpretación conforme y la obligación de las autoridades para reparar los derechos humanos violados.

Por su parte, Sánchez (2012) refiere que un factor determinante en el cambio de paradigma constitucional –que rigió durante más de 150 años en México respecto al concepto y tutela de los derechos humanos– fueron los pronunciamientos del Alto Tribunal de Justicia de la Nación sobre la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en relación al Caso Rosendo Radilla Pacheco. Los momentos más complicados por los que pasa México en su historia se caracterizan por altos niveles de delincuencia, la lucha contra el crimen organizado, los cuales explican la crisis de seguridad nacional. Esto demanda que el Estado tome las debidas acciones para recuperar la paz social tomando como eje la protección de los Derechos Humanos.

El cambio de paradigma que representa la Reforma del 10 junio del 2011 pone a la vanguardia la normatividad interna con la establecida en tratados internacionales. Con estas adecuaciones, los OPDH de nuestro país alcanzarán plena autonomía en la medida en que se vayan desvinculando de los intereses del gobierno. No obstante, objeta Sánchez, algunas facultades concedidas a las Comisiones siguen siendo cuestionables como la de conocer de asuntos laborales, porque éstos siguen pertenecientes al ámbito jurisdiccional o el de investigar hechos que constituyan violaciones graves a los derechos humanos, ya que excluye a los ciudadanos de la posibilidad de instar a estos organismos a interponer denuncias para iniciar el proceso de investigación.

Algunas otras críticas a la reforma, sin que dejen de señalar lo positivo de la misma, van en la línea de dotar a las Comisiones de autonomía plena, lo que implicaría un cambio en las reglas de juego que rigen actualmente a los organismos estatales de defensa de los derechos humanos. Esta es la posición seguida por los líderes de varias organizaciones civiles que pugnan en México por el predominio del respecto de los derechos humanos de

las personas, entre los que cabría mencionar a Monserrat Díaz del Colectivo Feminista de Xalapa, Patricia Benítez y Francisco Canseco del CESEM y Guillermo Noriega de Sonora Ciudadana.

Es de advertir que a pesar de que la reforma cumplió dos años de su publicación el pasado 10 de junio, a la fecha no se han adecuados la mayoría de leyes fundacionales de los Organismos Públicos de los Derechos Humanos con la presente reforma, pese a que ésta establece que dichas adecuaciones deberán hacerse dentro de un plazo no mayor a un año contando a partir de su entrada en vigor.⁴⁹ La única Legislatura estatal, que adecuó el ordenamiento fundacional de su Comisión dentro del plazo previsto por la reforma fue la de Oaxaca⁵⁰. Las Legislaturas de Campeche⁵¹, Guanajuato⁵², Chihuahua⁵³, Hidalgo⁵⁴ lo hicieron meses después de vencer el plazo de vigencia para expedir el decreto de reforma, aunque dentro del mismo año. Las Legislaturas de Coahuila⁵⁵ y Chiapas⁵⁶ emprendieron las adaptaciones tardíamente, la primera a casi dos años de haber entrado en vigor la reforma federal y la segunda a dos años dos meses de la fecha de vencimiento para adaptarla.⁵⁷

⁴⁹ La reforma del 10 de junio del 2011, entró en vigor un día después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, el 11 de junio del 2011. Los datos que se presentan son el resultado de revisar las leyes fundacionales de los Organismos Públicos de Derechos Humanos de las 31 entidades federativas más la del Distrito Federal, así como la ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Al mes de diciembre del 2013 sólo 8 Legislaturas Locales habían reformado las leyes fundaciones de sus Comisiones Estatales de Derechos Humanos.

⁵⁰ Decreto S/N publicado en el Boletín Oficial (BO) el 14 de febrero del 2012. La Legislatura del Oaxaca fue la primera que adecuó el ordenamiento de la Comisión con la reforma.

⁵¹ Decreto No. 248 publicado en el BO el 30 de agosto del 2012.

⁵² Decreto No. 369 publicado en el BO el 14 de septiembre del 2012.

⁵³ Decreto No. 807/2012 II publicado en el BO el 22 de septiembre del 2012.

⁵⁴ Decreto No. 34 publicado en el BO el 22 de octubre del 2012.

⁵⁵ Decreto No. 288 publicado en el BO el 12 de abril del 2013.

⁵⁶ Decreto No. 233 publicado en el BO el 19 de agosto del 2013.

⁵⁷ La vigencia para hacer las reformas en las legislaturas locales y en la federal venció el 11 de junio del 2012. Los diputados y senadores del Congreso de la Unión y los diputados de los Congresos Locales incumplieron esta disposición constitucional, porque no hay sanciones para ellos por incumplimiento de lo establecido en los artículos transitorios 2-8 de la Constitución Federal. De nada sirve poner un plazo para expedir leyes complementarias para adecuar el marco normativo local de las comisiones con la reforma en materia de derechos humanos, si no existen mecanismos de sanción que permitan asegurar su cumplimiento dentro del plazo señalado. Al 8 de noviembre de 2014, doce comisiones estatales de derechos humanos siguen sin armonizar su ley fundacional con la citada reforma federal: Guerrero (22-12-1992), Jalisco (24-06-1999), Sinaloa (04-07-2001), Baja California Sur (20-03-2005), Baja California (25-08-2005), Tlaxcala (25-09-2006), Durango (11-09-2008), Morelos (20-05-2009), Veracruz (01-04-2010), Querétaro (03-09-2010), Distrito Federal (14-05-2014), Nuevo León (11-06-2014). Las comisiones estatales de derechos humanos (veinte en total) que cuentan con leyes homologadas con la última reforma federal son las del Estado de México (30-03-2011), Michoacán (20-12-2011), Oaxaca (14-02-2012), Campeche (30-08-2012), Chihuahua (22-09-2012), Hidalgo (22-10-2012), Zacatecas (17-02-2013), Coahuila (12-04-2013), Tamaulipas (15-05-2013), Aguascalientes (10-06-2013), Chiapas (27-12-2013), Sonora (09-01-2014), Colima (01-02-2014), Yucatán (25-02-2014), Quintana Roo (27-02-2014), Nayarit (08-03-2014), Puebla (19-03-2014), Tabasco

Al mes de diciembre del 2013, 22 legislaturas locales se encontraban sin poner al corriente el marco normativo de sus respectivas Comisiones. La Cámara de Senadores armonizó la ley de la CNDH con la reforma 4 días después de vencerse el plazo.⁵⁸ El Congreso del Estado de Jalisco está en vías de aprobar su decreto de reforma a la ley fundacional de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco. Por su parte, la LX Legislatura del Estado de Sonora, aprobó el 14 de diciembre del 2013 la reforma a la Ley 123 que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos Sonora, la cual fue publicada en el Boletín Oficial del Estado el 9 de enero del 2014. La iniciativa de reforma a la ley fundacional del organismo fue presentada el 11 de diciembre del 2013 por el diputado José Abraham Mendivil López, del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LX Legislatura, a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso para su discusión y aprobación.⁵⁹

En relación con las leyes complementarias que la reforma ordena expedirse están el Proyecto de Decreto para reformar diversos artículos, así como la denominación de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político que fue presentado en la Cámara de Senadores por el vicepresidente de la Cámara, el Senador José Rosas Aispuro, el martes 3 de septiembre del 2013.⁶⁰ El Proyecto de la Ley Reglamentaria del Artículo 29 constitucional, en Materia de Suspensión del Ejercicio de los Derechos y Garantías fue presentado en la Cámara de Diputados por la Diputada Loretta Ortiza Ahlf del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo (PT) el 23 de abril del 2013.⁶¹ El Proyecto de la Ley Reglamentaria del artículo 33 constitucional en materia de expulsión de extranjeros fue presentado por el Presidente de la República, Enrique Peña Nieto, ante la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión el 21 de octubre del 2013. Todos estos proyectos de decretos fueron presentados extemporáneamente, un año después de vencer el plazo

(14-05-2014), San Luis Potosí (28-06-2014) y Guanajuato (14-09-2014). Nota: las fechas entre paréntesis indican la última vez que fue reformada la ley fundacional de las comisiones de cada entidad federativa. Se observa que después de dos años cinco meses de vencerse el plazo para hacer las reformas de las leyes de las comisiones locales, más de la mitad de las legislaturas locales (el 62.5 por ciento) cumplió con esta exigencia, aunque lo hicieron de manera extemporánea. Sin embargo, el 37.5 por ciento de las legislaturas locales sigue sin aplicar el mandato constitucional.

⁵⁸ 15 de junio del 2012. Otras reformas se han efectuado a la ley a partir de esa fecha.

⁵⁹ Gaceta-A7-N637. Véase el punto 15 de la lista del orden del día. El punto de acuerdo 15 íntegro se encuentra en <http://www.congresoson.gob.mx/gaceta/Gaceta-A7-N637/15.pdf> (obtenido el 22 de mayo de 2014).

⁶⁰ Véase Gaceta Parlamentaria, Núm. 3853-I.

⁶¹ Véase Gaceta Parlamentaria, Núm. 3755-X.

indicado por la reforma; además, todos estos proyectos de decretos siguen sin ser aprobados por el Congreso de la Unión.

En una entrevista mantenida con el Maestro Jorge Sáenz Félix, otrora presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora (2004-2009), reveló que el proyecto de reforma que se concretizó a nivel federal el 10 de junio del 2011 había sido originalmente una iniciativa de ley que la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora envió al Congreso de Sonora durante su último año de gestión, para reformar la ley fundacional de este organismo. La reforma que propuso al Congreso fue “que fueran sancionadas las autoridades que incumplían las recomendaciones por el Congreso del Estado, que las llamaran a cuentas. [Pero] aquí de donde nació resulta que no se ha hecho nada todavía, no se ha reformado la ley.”⁶²

2.3. Marco normativo local

La normatividad local se integra por la Constitución Política del Estado de Sonora (1917), la Ley 123 que funda la Comisión Estatal de Derechos Humanos (1992) y por el Reglamento Interior de la Comisión (1992). La Constitución Local fue publicada el 22 de marzo de 1917 y ha sido reformada 96 veces. Entre las últimas modificaciones que ha recibido se encuentran la adición de un nuevo requisito para ser Diputado Propietario o Suplente del 30 de junio del 2001, el aditamento de una nueva facultad al Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización (ISAF) del 26 de diciembre del 2011, la reforma electoral del 27 de septiembre del 2012 y la reforma en materia de Derechos Humanos del 19 junio del 2014. La Ley 123, publicada el 8 de octubre de 1992, ha sido reformada seis veces. Tanto las reformas a esta Ley como al Reglamento Interior serán expuestos en el apartado correspondiente.

2.3.1. La Constitución Política del Estado de Sonora

La Constitución Política del Estado de Sonora y la Ley 123, que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos, fueron recientemente reformadas para armonizarlas con la reforma de la Constitución federal del 10 de junio del 2011 en materia de Derechos

⁶² Entrevista a Jorge Sáenz Félix, ex Presidente de la CEDHSON, Oscar N. Lagunes López, 17 de octubre de 2013.

Humanos. La iniciativa de reforma, para ambos documentos normativos, fue presentada el día 19 de septiembre ante las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia y Derechos Humanos por el Diputado José Abraham Mendivil López, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI) de la LX Legislatura. La reforma del artículo 1, primer párrafo, de la Constitución local fue aprobada por el Congreso del Estado en la sesión del 13 de diciembre del 2013 y publicada en el Boletín Oficial del Estado el 9 de enero de 2014.⁶³

Para adecuar la Constitución Local con la Constitución Federal, la reforma amplió su concepto de derechos humanos, pasando de una concepción restringida o garantista, a una más extensa reconocida en el derecho internacional. A partir de los cambios que ésta introdujo, cualquier persona podrá gozar, no sólo de los derechos humanos reconocidos por la Constitución Local, como de hecho sucedía anteriormente, sino también los contemplados en los tratados internacionales. Con esta modificación, la CEDH no sólo debe promover y garantizar los derechos humanos de primera y segunda generación, sino que ahora su trabajo debe extenderse a los derechos de tercera generación.

Los derechos del Hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En el Estado de Sonora toda persona gozará de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y *en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia Constitución Federal establezca* (Artículo 1, primer párrafo).⁶⁴

Por otro lado, también puede notarse que la Constitución Local difiere notablemente con la Federal en relación al derecho a la vida, derecho que debe defender toda institución política del Estado y cuyo respeto es la base del respeto a todos los demás derechos humanos. La diferencia entorno al derecho a la vida entre ambas constituciones radica en que la Constitución Política del Estado de Sonora defiende la vida humana a partir del

⁶³ Véase Decreto No. 81, B. O. No. 3, sección IX, 9 de enero de 2014; Gaceta Parlamentaria, A7-N637, 13 de diciembre del 2013.

⁶⁴ Se resalta en letra cursiva la adición que se hizo a la Constitución Política del Estado de Sonora mediante la reforma en materia de derechos humanos aprobada el 13 de diciembre del 2013.

momento de la concepción, mientras que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no especifica a partir de cuándo el Estado Mexicano defenderá ese derecho. La Constitución Local dice que:

En el Estado de Sonora *todo individuo gozará de las garantías* que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *El Estado de Sonora tutela el derecho a la vida, al sustentar que desde el momento de la fecundación de un individuo, entra bajo la protección de la ley* y se le reputa como nacido para todos los efectos legales correspondientes, hasta su muerte natural. Se exceptúa de este reconocimiento, el aborto causado por culpa de la mujer embarazada o cuando el embarazo sea resultado de una violación o cuando, de no provocarse el aborto, la mujer embarazada corra peligro de muerte a juicio del médico que la asista, oyendo éste el dictamen de otro médico, siempre que esto fuere posible y no sea peligrosa la demora, así como los casos de donación de órganos humanos en los términos de las disposiciones legales aplicables (Artículo 1).⁶⁵

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a propósito del derecho a la vida, sostiene que “toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos” (Artículo 4). La aprobación y publicación de una ley de reforma al artículo 1 de la Constitución Política del Estado de Sonora generó una serie de controversias entre grupos de la sociedad civil y el Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sonora, Jorge Sáenz Félix.

Algunas agrupaciones de la Sociedad Civil encabezadas por la Red Feminista de Sonora solicitaron por escrito al ombudsman que ejerciera una acción de anticonstitucionalidad ante el Congreso del Estado por la Criminalización del Aborto en la entidad, a raíz de la aprobación de la ley de reforma del artículo 1 de la Constitución Local que defiende la vida humana desde el momento de la concepción. De acuerdo a estos grupos inconformes, la reforma a la Constitución Local contraviene lo dispuesto en los artículos 1, párrafo 2 y el artículo 4 constitucionales que establecen el derecho a decidir y el derecho a no ser discriminadas, así como aquellas disposiciones previstas por los tratados internacionales, como la “Convención para la Eliminación de todas las Formas de

⁶⁵ Las cursivas son nuestras.

Discriminación hacia las Mujeres” y la “Convención Interamericana contra la Violencia hacia las Mujeres Belén Do Pará” y demás tratados internacionales sobre la no discriminación (Red Feminista 2009).

La respuesta del ombudsman, según refiere en una entrevista que se le realizó, fue que actuó conforme a derecho, que inclusive ese grupo inició un juicio político en su contra, a causa de que no contestó la carta escrita por las inconformes ni tampoco respondió favorablemente lo que le solicitaron en una audiencia privada. En esa audiencia, Sáenz Félix dijo que su respuesta no era una negativa a la solicitud que ellas planteaban, sino que ésta tenía que ser estudiada desde el punto de vista jurídico, porque no se trataba de caprichos, preferencias religiosas e ideológicas, sino estrictamente de un asunto jurídico. Después de haber hecho una encuesta donde el 99% de los encuestados dijeron no a la legalización del aborto en Sonora, la posición que debía mantenerse era la de las mayorías que son las que mandan en una democracia, porque una minoría tiene derecho a ser escuchada pero jamás imponerse sobre las mayorías.⁶⁶

Además, en la entrevista, Sáenz Félix dio su particular punto de vista sobre el tema de la reforma en defensa de la vida a partir del momento de la fecundación. La vida humana aparece desde el momento de la fecundación, porque si la persona aborta no hay nada después, pero si se deja que el embrión siga creciendo se convierte en una persona, “lo que pone de manifiesto que la vida nació allí”. En la audiencia, ellas argumentaban que la reforma era anticonstitucional, porque atentaba contra sus libertades, particularmente contra el derecho a decidir sobre sus cuerpos.

Contra esta tesis, prosigue el ex ombudsman, habría que añadir que el feto que crece en sus vientres es un cuerpo distinto al de la madre. Es verdad que crece en sus vientres, pero esto no quiere decir que sean dueñas del embrión. Se trata de un ser humano que tiene derechos en la Constitución, el derecho a la vida. Si las hubieran abortado no habría necesidad de pelearse con ellas. Ese mismo derecho que querían revocar permitió que mantuviéramos una conversación y discutiéramos sobre el tema. El misterio de la vida aparece en el mismo instante de la concepción. Toda ley que niega el derecho a la vida desde que ésta aparece es injusta. Podrían preguntarse qué van a hacer con los hijos que

⁶⁶ Véase Entrevista a Jorge Sáenz Félix, ex Presidente de la CEDHSON, Oscar N. Lagunes López, 17 de octubre de 2013.

llevan en su vientre, porque cometieron la tontería de hacerlos, pero el gozo de haber mantenido relaciones sexuales nadie se los quitará, ni reclamarán por haberlo tenido.

No se interpuso acción de anticonstitucionalidad porque jurídicamente no había elementos para hacerlo. Las declaraciones de prensa que se hicieron sobre el tema fueron públicas. La mayoría de organizaciones de la sociedad civil de Sonora apoyaron la postura de la Comisión. Hasta una página sacaron en El Imparcial para apoyarla. Pero el Obispo no tuvo nada que ver en relación a la postura mantenida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora en contra de la despenalización del aborto.

El Obispo no hizo nada, no me llamó ni nada. Me lo encontré después. No me echó una llamada ni para sí ni para no. Los que firmaron ese documento no dudo que hayan ido con el Señor Arzobispo y sí es cierto que yo fui de sus primeros amigos. Entonces salió el gobernador a decir, el Congreso votó por el Maestro Jorge Sáenz. ¡Déjenlo trabajar!⁶⁷

Por otro lado, cabe decir que la posición del ombudsman estuvo sujeta a lo prescrito por los tratados internacionales en relación al momento a partir del cual el Estado debe defender la vida humana, de manera particular por la Convención Americana de Derechos Humanos que a la letra dice “toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción” (artículo 4, párrafo 1).

Sin embargo, la Constitución local aún no establece expresamente la igualdad entre el hombre y la mujer, ni hace alusión a la interpretación conforme con la cual deberá ser interpretada toda norma jurídica. Estas deficiencias hacen necesarias más reformas a la normatividad local en materia de derechos humanos. Por otro lado, el problema del aborto en México no es un tema que deba ser desechado como un tema sin importancia. El aborto es un problema público que deberá ser estudiado a fondo, de manera que las reformas futuras a la legislación deberán tomar en cuenta los estudios que se han hecho sobre el tema y las experiencias obtenidas por otros países que han despenalizado el aborto.

⁶⁷ Entrevista a Jorge Sáenz Félix, ex Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, 17 de octubre de 2013.

2.3.2. La Ley 123 que funda la Comisión y el Reglamento Interno⁶⁸

En octubre de 1992 se publicó en el Boletín Oficial del Estado de Sonora la Ley 123⁶⁹ que crea a la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, misma que la define, regula y otorga facultades necesarias para cumplir con su mandato (CESON 1992). Las seis reformas que ha recibido la Ley 123 son: a) la publicada el 28 de diciembre de 1998, que reforma y adiciona los artículos 11, 16, fracción V y 53;⁷⁰ b) la que está fechada el 15 de diciembre del 2003, que reforma la fracción II del artículo 10;⁷¹ c) la del 31 de marzo del 2005, que reforma los artículos 16, fracción V, 18, 19, 20 y 53, párrafo primero;⁷² d) la que data del 15 de mayo del 2006, que modificó el primer párrafo del artículo 6º;⁷³ e) la del 16 de diciembre del 2006, que añadió un segundo párrafo al artículo 19, recorriéndose los siguientes párrafos del mismo para quedar como párrafos tercero y cuarto;⁷⁴ f) la del 16 de diciembre del 2010;⁷⁵ g) y la del 9 de enero del 2014.⁷⁶ Esta última reforma fue aprobada por la LX Legislatura del Estado, el 13 de diciembre del 2013⁷⁷.

La Ley 123 crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos “como un organismo público, de carácter autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos establecidos por el orden jurídico mexicano, así como combatir toda forma de discriminación y exclusión, consecuencia de un acto de autoridad a cualquier persona o grupo social” (Artículo 2).⁷⁸ Este objetivo fue ampliado mediante la reforma del 9 de enero del 2014, en el que además de añadirse al objetivo original la nueva tarea de combatir toda forma de discriminación y exclusión, se establecieron tres objetivos más:

⁶⁸ Esta sección es una actualización y modificación del documento “La Comisión Estatal de Derechos Humanos” de Guillermo Noriega Esparza, que nos fue proporcionado por el autor como coautor del artículo “Diagnóstico al Desempeño de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora”. El artículo está en borrador.

⁶⁹ Véase BO, No. 29, Sección I, 8 de octubre de 1992.

⁷⁰ Ley No. 101, BO, No. 52, Sección I, 28 de diciembre de 1998.

⁷¹ Decreto No. 48, BO, No. 48, Sección I, 15 de diciembre 2003.

⁷² Decreto No. 202, BO, No. 26, Sección II, 31 de marzo de 2005.

⁷³ Decreto No. 271, BO, No. 39, Sección I, 15 de mayo de 2006.

⁷⁴ Ley No. 80, BO, No. 49, Sección V, 16 de diciembre de 2010.

⁷⁵ Ley No. 80, BO, No. 49, Sección V, 16 de diciembre de 2010.

⁷⁶ Decreto No. 81, BO, No. 3, Sección IX, 9 de enero de 2014.

⁷⁷ Gaceta Parlamentaria, A7-N637, 13 de diciembre del 2013.

⁷⁸ Es organismo tiene la tarea de proteger y promover los derechos humanos de cualquier persona que habite o transite por el estado de Sonora, sin consideración de nacionalidad o estatus legal.

- I. Estudiar, promover, divulgar y proteger, con base en los principios que rigen su actuación, los Derechos Humanos de todas las personas que se encuentren en el territorio del Estado;
- II. Contribuir al fortalecimiento de las convicciones humanistas, sociales y democráticas del estado constitucional de derecho; y
- III. Coadyuvar al establecimiento de las garantías necesarias para asegurar que los Derechos Humanos de las personas que se encuentren en el territorio del Estado de Sonora, sean reales, equitativos y efectivos (Artículo 2 Bis.).

Los Principios de París prescriben que las INDH deben contar con patrimonio propio, entendiendo por tal los bienes muebles e inmuebles que éstas posean, la partida presupuestaria que anualmente les apruebe el Legislativo y los donativos que reciban de personas físicas, morales o de organismos nacionales o internaciones. No obstante, la Ley 123 no reglamenta aquellos bienes inmuebles o muebles que tenga en préstamo, puesto que podrían ser propiedad del estado, de partidos políticos y de grupo privados, lo cual comprometería su autonomía. Aún con la reforma del 9 de enero del 2014, no se ha reglamentado este tema. El artículo 64 de la Ley 123 da la lista de los conceptos que integrarán el patrimonio de la Comisión Estatal de Derechos Humanos:

- I. Los bienes muebles o inmuebles, derechos y obligaciones de los que sea titular;
- II. El presupuesto que anualmente le asigne el Congreso del Estado;
- III. Herencias y legados que se hicieren a favor del organismo;
- IV. Los donativos económicos o en especie otorgadas por terceras personas físicas y morales, nacionales o extranjeras, siempre que sean de reconocida solvencia moral.
- V. Las percepciones derivadas de suscripciones, pagos de cuotas de inscripción por la participación en cursos, seminarios, programas de estudio o análogos;
- VI. Créditos que solicite a cualquier institución financiera.
- VII. Los subsidios y aportaciones, permanentes, periódicas o eventuales, que reciba del gobierno federal, estatal y municipal y los que obtenga de instituciones públicas o privadas, así como de personas físicas o morales; y
- VIII. Los demás bienes que adquiera por otro medio legal.

Por patrimonio propio, no sólo debe entenderse que la CEDH cuenta con su propio presupuesto, sino también contar con un inmueble, base de sus operaciones. No obstante, el edificio que actualmente alberga a la Comisión Estatal de Derechos Humanos es propiedad del Gobierno del Estado de Sonora. Este edificio ha sido dado en comodato, a préstamo, al organismo. Este hecho pone en riesgo la institucionalidad del organismo, pues queda sometido a intereses políticos y a un fuerte control por parte del gobierno estatal.⁷⁹

a) De la Comisión Estatal de Derechos Humanos

La Comisión Estatal de Derechos Humanos es un organismo de carácter no jurisdiccional que tiene como función principal mediar entre los ciudadanos y las autoridades de gobierno, denunciando públicamente a éstas últimas por hechos u omisiones que vulneren los derechos humanos de las personas. Cualquier persona puede acudir ante esta instancia para presentar quejas contra autoridades o servidores públicos estatales o municipales que hayan violentado sus derechos humanos. Después de que la queja ha sido aceptada, se procede a calificarla; es decir, se abre el expediente de queja para iniciar las investigaciones pertinentes hasta comprobar que se trata de un hecho violatorio a los derechos humanos. En el caso de que se califique la queja en términos de que no violenta gravemente los derechos humanos, se procede a la conciliación de las partes en conflicto. Por el contrario, si se trata de una violación grave a los derechos humanos, el organismo emite la recomendación correspondiente. Todo el proceso anterior tiene la finalidad de restituir a los ciudadanos sus derechos vulnerados.

Los procedimientos que realice la Comisión para el resarcimiento de violaciones a los derechos humanos deben caracterizarse por ser breves, sencillos y estar sujetos a las formalidades que exijan la documentación de los expedientes. Estos procedimientos deberán seguir los principios de inmediatez, concentración y rapidez. En la medida de lo posible, se deberá procurar mantener un contacto directo tanto con los denunciantes o quejosos como con las autoridades implicadas, para no que exista dilación en las

⁷⁹ En relación al edificio que actualmente ocupa la CEDH, el informe 1994 dice a la letra lo siguiente: “en abril del presente año [1994], el Gobierno del Estado, representado por el señor Gobernador y el Secretario de Gobierno, constituyó en favor de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, un usufructo vitalicio que garantiza el uso y goce del inmueble que ocupa el organismo durante el tiempo que subsista su funcionamiento; lo cual pone de manifiesto la determinación del Titular del Poder Ejecutivo en favor de la causa de los derechos humanos” (CEDH-SON 1994, 115).

comunicaciones puestas por escrito (artículo 5). La Comisión estará integrada por un Presidente, una Secretaría Ejecutiva, la Secretaría técnica del Consejo, los Visitadores Generales que fije el Consejo, además del personal administrativo y técnico que se requiera para su funcionamiento. La Comisión también dispondrá de un Consejo para asegurar su buen desempeño en sus responsabilidades (artículo 6).

Las principales atribuciones o facultades que dispone la Comisión para cumplir con su mandato legal son amplias y variadas, pero todavía no cuenta con la facultad de sancionar administrativamente a las autoridades públicas por negarse a aceptar o a cumplir una recomendación. En total son treinta las atribuciones que tiene la Comisión para prevenir y hacer frente al problema de violación a los derechos humanos en el Estado de Sonora (Ley 123, artículo 7). Esta lista fue modificada con la reforma del 9 de enero del 2014, ya que antes de esta reforma el organismo sólo contaba con trece atribuciones. Las atribuciones más importantes de la Comisión son las siguientes:

- I. Recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos;
- II. Conocer e investigar a petición de parte, o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos:
 - a) Por actos y omisiones de autoridades administrativas de carácter estatal o municipal.
 - b) Cuando los particulares o algún otros agente social comentan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor públicos o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas.
- III. Formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias, y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- IV. Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso lo permita;
- V. Impulsar la observancia de los derechos humanos en el Estado;

- VI. Proponer a las diversas autoridades del Estado y de los Municipios, que en el ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que a juicio de la Comisión redunden en una mejor protección de los derechos humanos;
- VII. Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los derechos humanos en los ámbitos estatal y municipal;
- VIII. Expedir su reglamento interno;
- IX. Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de derechos humanos;
- X. Supervisar el respeto a los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del Estado;
- XI. Formular programas y proponer acciones, en coordinación con las dependencias competentes, que impulsen el cumplimiento en el Estado de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de derechos humanos;
- XII. Proponer al Ejecutivo Estatal, en los términos de la legislación aplicable, la suscripción de acuerdos interinstitucionales, en materia de derechos humanos;
- XIII. Representar y asesorar legalmente al quejoso cuando éste lo solicite, en los procedimientos sobre protección de los derechos humanos.

La Comisión podrá resolver el recurso de exhibición de personas, interponer denuncias administrativas o penas que considere proceden conforme a derecho, revisar las instituciones de salud para verificar que las personas internadas gocen de todos sus derechos. Podrá, además, vigilar las condiciones de internamiento de las instituciones que dan hospedaje a personas que se encuentran en situación de desamparo, para corroborar que se cumplan sus objetivos humanitarios que les dio origen. Otra de sus facultades consiste en participar en los operativos que realicen las autoridades encargadas de la Seguridad Pública y Procuración de justicia, para tutelar que se respeten los derechos humanos de la población (Ley 123, artículo 47, fracciones XIV-XVIII).

El organismo también actuará como receptor de quejas que sean competencia de la CNDH, previa celebración de convenios, realizando las investigaciones pertinentes, una vez concluidas éstas, las turnará al organismo nacional. Por otro lado, tiene la atribución de

formular recomendaciones generales e informes especiales a las autoridades públicas municipales o estatales, una vez de estudiar cada caso, que mostraran deficiencia en los servicios públicos o violaciones a los derechos humanos. Estos informes tienen la finalidad de proponer cambios legislativos, reglamentarios y mejorar las prácticas administrativas necesarias para una mejor tutela de los derechos humanos de los gobernados. Por si fuera poco, tiene la capacidad de formular programas y proponer acciones conjuntamente con instituciones privadas y públicas que impulsen el cumplimiento, al interior del estado, de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales firmados por México (Ley 123, artículo 47, fracciones IXX-XXI).

Deberá, entre otras cosas, velar por el respecto de la dignidad humana en contra de cualquier tipo de práctica discriminatoria que obedezca a motivos religiosos, raciales, estado civil, género, preferencias sexuales, discapacidad, condición sexual, estado de salud o cualquier otra que sea contraria a los derechos humanos. La Comisión elaborará programas que prevengan la violación a los derechos humanos, especialmente aquellos que estudien, promuevan y difundan los derechos de los grupos en situación de vulnerabilidad y de toda la sociedad. Estos programas tendrán bien especificados sus objetivos, estrategias, metas y acciones. Ante las dependencias de gobierno y entidades adscritas a la administración estatal, promoverá aquellas acciones que tiendan a garantizar el ejercicio real y equitativo de los derechos humanos y les sugerirá impulsar y operar una cultura de respeto a los derechos humanos. Aunado a lo anterior, propondrá a las autoridades del Estado adecuar sus reglamentos y mecanismos jurídicos locales con los instrumentos nacionales e internacionales en materia de derechos humanos (Ley 123, fracciones XXII-XXVII).

XXVIII. Impulsar a los organismos de la sociedad civil para que incluyan dentro de sus objetivos, la promoción y difusión de los Derechos Humanos, así como estimular su participación activa;

XXIX. Establecer los mecanismos de vinculación que estime necesarios con organizaciones u organismos promotores de los Derechos Humanos internacionales, nacionales y/o locales;

XXX. Emitir las opiniones que le sean solicitadas por instituciones públicas o privadas, en la materia de su competencia;

- XXXI. Promover y velar porque todas las personas disfruten de todos los derechos que les están reconocidos en los ordenamientos e instrumentos jurídicos internacionales, nacionales y/o locales;
- XXXII. Coordinar la organización y capacitación de voluntarios para la difusión y promoción de los Derechos Humanos;
- XXXIII. Promover, ante las autoridades competentes que, dentro de los programas de estudio, en todos los niveles y modalidades de la educación, así como en los materiales educativos y sus contenidos, se fomente el respeto a los Derechos Humanos;
- XXXIV. Proponer, ante las instituciones de educación superior, públicas o privadas, la adopción curricular de materias relacionadas con los Derechos Humanos;
- XXXV. Impulsar en los medios de comunicación, una cultura de respeto y dignificación de las personas;
- XXXVI. Promover propuestas de orden legislativo ante el Congreso del Estado, en materia de su competencia; y
- XXXVII. Las demás que le otorguen la presente ley y otros ordenamientos legales.

El Organismo Defensor de Derechos Humanos sólo tiene competencia para conocer presuntas violaciones a los derechos humanos que hayan cometido funcionarios públicos o autoridades del gobierno de los ámbitos a nivel municipal o estatal. Sin embargo, la Comisión no tendrá competencia para conocer de asuntos electorales y jurisdiccionales, o “consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades, sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y legales”, pero sí podrá conocer de asuntos laborales (artículo 8).

b) Del presidente

El Presidente u Ombudsman es quien encabezará los trabajos realizados por la Comisión. La Ley 123, artículo 10, señala como requisitos indispensables para ocupar este cargo ser ciudadano mexicano de nacimiento, poseer título profesional legalmente expedido, con una antigüedad mínima de cinco años al momento de su nombramiento, que lo acredite como Licenciado en Derecho o demuestre que tiene la capacidad y la experiencia en la promoción y defensa de los derechos humanos; gozar de reconocido

prestigio personal o profesional en la entidad; no tener antecedentes penales o historial delictivo, ni haber desempeñado cargo público, por lo menos los cuatros años anteriores al nombramiento o inscripción al proceso de elección, a excepción de cargos que tengan intrínseco vínculo con los derechos humanos. Otro de los requisitos es no haber contendido por un puesto de elección popular, fungir o haber fungido como dirigente de algún partido político. Durará en su encargo cuatro años y podrá ser ratificado exclusivamente para un segundo período (artículo 12).

El Congreso del Estado es el único que podrá nombrar al Presidente de la Comisión, mediante la aprobación de dos terceras partes de los diputados del poder legislativo, sólo después de haber consultado la opinión de sociedad civil sobre los aspirantes registrados, previa convocatoria pública en los diarios de mayor circulación de la entidad (artículo 11). Las propuestas de candidatos deberán estar abiertas también a toda la sociedad civil y no sólo limitarse a algunas instituciones y agrupaciones.

El Presidente durará en su cargo 4 años, pero podrá ser “ratificado” para un segundo periodo, pero si al “vencerse el término del mandato no se hace el nombramiento respectivo o el designado no se presenta al desempeño de su cargo, continuará en funciones hasta en tanto se haga la nueva designación”. En el caso de que el Congreso del Estado no ratifique al titular de la Comisión, éste durará en su puesto hasta que se realice la designación del nuevo Presidente del Organismo (artículo 12).

El Presidente y los Visitadores no podrán ser detenidos o ser sancionados civil, penal o administrativamente por motivo de las recomendaciones que envíen o por cualquier opinión que expresen públicamente (Artículo 14). De acuerdo a la Ley 123, artículo 16, son trece las atribuciones del Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos:

- I. Ejercer la representación legal de la Comisión;
- II. Formular los lineamientos generales a los que se sujetarán las actividades administrativas de la Comisión, así como nombrar, dirigir y coordinar a los funcionarios y al personal bajo su autoridad;
- III. Dictar las medidas específicas que juzgue convenientes para el mejor desempeño de las funciones de la Comisión;
- IV. Distribuir y delegar funciones a los Visitadores, en los términos del Reglamento Interno;

- V. Presentar directamente un informe anual al Congreso del Estado y a los titulares de los poderes Ejecutivo y Judicial sobre las actividades de la Comisión.
- VI. Celebrar, en los términos de la legislación aplicable, acuerdos, bases de coordinación y convenios de colaboración con autoridades y organismos de defensa de los derechos humanos, así como con instituciones académicas y asociaciones culturales, para el mejor cumplimiento de sus fines;
- VII. Aprobar y emitir las recomendaciones públicas autónomas y acuerdos que resulten de las investigaciones realizadas por los Visitadores;
- VIII. Formular las propuestas generales conducentes a una mejor protección de los derechos humanos en el Estado;
- IX. Elaborar el anteproyecto de presupuesto de egresos de la Comisión y el respectivo informe sobre su ejercicio para presentarse al Consejo de la misma;
- X. Otorgar poder general o especial, a la persona que él designe;
- XI. Otorgar al Director General de Asuntos Jurídicos y a los Visitadores Generales, la facultad para interponer las denuncias penales que estime procedentes y, en su caso, para realizar y dar seguimiento a las actuaciones y diligencias en las averiguaciones previas, procedimientos penales y administrativos;
- XII. Aprobar y emitir los informes especiales y acuerdos que resulten de las investigaciones realizadas por los visitadores y la Secretaría Ejecutiva; y
- XIII.- Las demás que le señalen la presente ley y otros ordenamientos legales.

Una atribución más del presidente de la Comisión fue agregada mediante una reforma al Reglamento Interior de la Comisión en la que se reformaron doce artículos y que fue publicada el 26 de mayo del 2010.⁸⁰ La reforma al Reglamento añade como nueva atribución del presidente de la Comisión “nombrar y remover libremente a todo el personal, con apego a lo dispuesto en la Ley del Servicio Civil del Estado de Sonora”⁸¹. Esta nueva atribución subsana una de las deficiencias contenidas en el Reglamento Interior y en la Ley 123, que dejaba en la informalidad el nombramiento y la remoción del personal del organismo.

⁸⁰ Véase Boletín Oficial, Tomo CLXXXV, Número 36, Sección I. Se reformaron los artículos 17, 21, 32, 34, 35, 36, 37, 38, 40, 42, 43 y 44 del Reglamento Interior de la CEDH-SON.

⁸¹ Tomando en cuenta las excepciones prescritas en dicho Reglamento y en la Ley 123.

Además, la Ley 123 otorga al Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y a los Visitadores Generales “fe pública para certificar la veracidad de los hechos que le consten en el desempeño de sus labores o el actuar de cualquier autoridad o funcionario público en el ejercicio de sus funciones, que pueda derivarse de una violación a los derechos humanos” (artículo 17).

La reforma a La ley 123 del día 17 de diciembre de 1998, publicada el 28 de diciembre de ese mismo año⁸², introdujo un cambio sustancial para el proceso de elección del ombudsman. El Ejecutivo del estado pierde la prerrogativa de proponer al Presidente del Comisión, el cual será nombrado de manera exclusiva por los representantes directos de la población (diputados), quienes están obligados a “valorar” previamente las opiniones de la sociedad sonoreense para tomar tal decisión.

El Presidente de la Comisión, además, deberá remitir mensualmente al Congreso copia certificada de la o las actas y documentos relacionados con las sesiones celebradas por el Consejo, para que conozca del avance de las estrategias de la Comisión en materia de protección a los derechos humanos, así como del estado que guardan las quejas presentadas ante el organismo.

Por otro lado, el Presidente de la CEDH también deberá rendir un informe ante los tres poderes del Estado durante la primera semana del mes de febrero de cada año. El informe deberá celebrarse en sesión pública solemne dentro del recinto del Congreso con la presencia de los representantes de los tres poderes: los legisladores y los titulares de los poderes Ejecutivo y Judicial (Ley 123, artículo 20, Fracc. X).⁸³

Las direcciones que ayudarán a la presidencia son la Dirección General Administrativa y la Dirección General de Comunicación (Reglamento Interior, artículo 41-44).

⁸² Véase Boletín Oficial No. 52, Sección I.

⁸³ Anteriormente se presentaba un informe al Legislativo a través de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos. Con la reforma del día 11 de marzo del 2005, se le otorgó una relevancia sin precedentes en la entidad, ya que es la única sesión solemne en la que se reúnen los tres poderes del Estado para recibir un informe.

c) Del Consejo Consultivo

El Consejo Consultivo debe ser el espacio de representación ciudadana dentro de la Comisión.⁸⁴ Para formar parte de él es necesario ser mexicano en pleno ejercicio de sus derechos y no desempeñar cargo, empleo o comisión como servidor público (Ley 123, Artículo 19). Estará integrado por el titular de la Comisión y por “seis personas de prestigio reconocidas en la sociedad sonoreense” (Ley 123, artículo 18).

En plena contradicción con lo sostenido teóricamente de que la CEDH debe ser por naturaleza independiente de la autoridad vigilada, el Ejecutivo es quien designa y somete a ratificación del Congreso a aquellos ciudadanos que habrán de integrar el Consejo Consultivo del Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora.⁸⁵ Esta situación no ha cambiado, pues ninguna de las reformas hechas a la Ley 123 ha modificado el proceso de elección del Consejo, pese haber transcurrido 21 años desde la creación de la Comisión. El artículo 19 de la citada ley prescribe un procedimiento complejo y disfuncional para la designación del Consejo, mismo que se transcribe a continuación:

El nombramiento de los miembros del Consejo será formulado por el Titular del Poder Ejecutivo sometiéndolo a la ratificación del Congreso. Para dicho particular se efectuarán las designaciones correspondientes procurando un equilibrio entre las diversas regiones y actividades del Estado en relación con trayectorias de honorabilidad y presencia en los ámbitos del ejercicio ciudadano.

También habrá un representante indígena como miembro del Consejo, el cual será designado en los términos establecidos en el artículo 13 de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Sonora.

Si el Congreso niega total o parcialmente la ratificación precitada, permanecerán en el cargo el o los consejeros que no se hayan substituido, hasta por tres meses adicionales, en cuyo lapso el Gobernador formulará nuevas propuestas para el efecto de la integración correspondiente.

⁸⁴ El cambio de denominación del Consejo por el de Consejo Consultivo se realizó mediante la reforma del 9 de enero del 2014.

⁸⁵ La CEDH es una institución creada para poner pesos y contrapesos (*checks and balances*) a los poderes del Estado, con el objetivo de mantener un equilibrio en el ejercicio del poder por parte de éstos y evitar sus excesos.

Si el Titular del Poder Ejecutivo dejare de formular los nombramientos que se indican en este artículo dentro de un plazo de treinta días posterior al vencimiento de las designaciones que deben ser substituidas, el Congreso del Estado lo requerirá para que presente dichos nombramientos dentro de los siete días siguientes a la notificación respectiva y, si pasare este plazo sin respuesta del Gobernador, el Congreso hará el nombramiento directamente.

Gracias a la reforma del artículo 19 de la Ley 123 en el 2010, publicada el 16 de diciembre en el Boletín Oficial Número 49, Sección V, se adicionó un párrafo segundo en el que se hace obligatoria la introducción de “un representante indígena como miembro del Consejo, el cual será designado en los términos establecidos en el artículo 13 de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Sonora”. Esta modificación permite la representación de las comunidades indígenas y sus derechos dentro del Consejo de la CEDH. Lamentablemente según el artículo 19 de la citada ley también el representante indígena tendría que ser designado por el Ejecutivo del Estado.

El procedimiento, además de confuso, permite al Ejecutivo tener injerencia en la vida interna de la Comisión, sin que se encuentren motivos fundados y suficientes para que no sea el propio Congreso quien haga el nombramiento directamente de acuerdo a los procedimientos democráticos que éste determine. Las atribuciones del Consejo establecidas en el artículo 20 de la Ley 123 son las siguientes:

- I. Definir anualmente, a propuesta del Presidente, y revisar cuando lo considere prudente, los lineamientos generales que regirán la actuación de la Comisión durante dicho período, con especificación de las acciones que se consideren prioritarias para la protección de los derechos humanos y las estrategias que deban implementarse para atenderlos, así como la designación de los funcionarios de la Comisión que deberán asumir responsabilidades correspondientes.
- II. Conocer mensualmente el informe que deberá rendir el Presidente sobre los avances de las estrategias referidas en la fracción anterior.
- III. Conocer mensualmente un informe ejecutivo que deberá rendir el Presidente sobre el estado de las quejas de violación de derechos humanos que se encuentren en trámite.

- IV. Obtener del Presidente, en cualquier momento, toda clase de información sobre los asuntos que se encuentren en trámite o haya resuelto la Comisión.
- V. Recibir anualmente un informe general que deberá rendir el Presidente sobre el cumplimiento de las estrategias referidas en la fracción I de este artículo, junto a una evaluación de los costos que haya generado su ejecución.
- VI. Conocer anualmente el informe que deberá rendir el Presidente sobre el ejercicio presupuestal respectivo junto con opinión de auditor externo sobre dicho gasto, así como recibir, por trimestres vencidos dentro de los treinta días siguientes a cada trimestre natural, información detallada sobre los avances del mismo.
- VII. Opinar sobre el proyecto del informe que el Presidente deberá rendir anualmente ante los tres poderes del Estado, debiendo incluirse en dicho informe, en apartado específico y separado, cualquier opinión contraria al mismo que sea sostenida por un mínimo de tres consejeros.
- VIII. Opinar previamente sobre el nombramiento o remoción del titular de la Secretaría Ejecutiva y los visitadores.
- IX. Opinar previamente a su resolución, sobre aquellos casos que por su importancia o trascendencia, a juicio del Presidente o de los consejeros, pueden generar consecuencias especiales en la consolidación de la cultura de los derechos humanos.
- X. Aprobar, revisar y modificar el reglamento interior y todas las normas administrativas de carácter interno de la Comisión.

De acuerdo a la Ley 123, el Consejo Consultivo “funcionará en sesiones ordinarias y extraordinarias”. Las sesiones ordinarias se realizarán por lo menos una vez al mes. No existirá esta obligación si aún no han sido nombrados los miembros de este cuerpo colegiado. Las sesiones extraordinarias por el Presidente de la Comisión, o a solicitud que a éste hagan llegar mínimo tres miembros del Consejo, cuando las necesidades demanden convocar a reunión extraordinaria (Artículo 21, párrafo 2). Las decisiones que se tomen al interior del Consejo Consultivo se harán por mayoría de votos de sus integrantes presentes (Ley 123, artículo 21, párrafo 1). En el caso de que no esté debidamente constituido el Consejo Consultivo, ni se haya designados a sus miembros, por causas ajenas al Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, éste último, como Presidente del Consejo,

asumirá las facultades de aquél y tomará las decisiones correspondientes sobre los asuntos que correspondan al Consejo (artículo 21, párrafo 3).

El Consejo cuenta con atribuciones importantes para el ejercicio de un contrapeso interno, como lo es aprobar, revisar y modificar el reglamento interior y las normas administrativas de la Comisión. No obstante, está limitado sólo a conocer anualmente el ejercicio del gasto y sus avances trimestrales, pero no cuenta con facultades para la elaboración y la aprobación del proyecto de presupuesto de la Comisión, lo que amplía la discrecionalidad en la definición de las prioridades institucionales. A esto último hay que sumarle que el Consejo debiera ser nombrado por el Presidente de la Comisión y no por el Gobernador, como de hecho sucede, para que realmente represente los intereses ciudadanos contra el abuso del poder del Estado (véase Reglamento Interior, artículos 24-31).

d) De la Secretaría Ejecutiva

La Secretaría Ejecutiva es un cargo operativo sumamente estratégico para el ejercicio de la Comisión. Quien ostenta este puesto es nombrado directamente por el Ombudsman y requiere, de acuerdo al artículo 22 de la Ley, ser ciudadano mexicano en pleno uso de sus derechos, licenciado en derecho con título expedido cuando menos tres años anteriores a su designación y mayor de treinta años de edad. Las facultades de la Secretaría Ejecutiva prescritas en la Ley 123, artículo 23 son:

- I. Proponer al Consejo y al Presidente de la Comisión, las políticas generales que en materia de derechos humanos habrá de seguir la Comisión ante los organismos gubernamentales y no gubernamentales;
- II. Promover y fortalecer las relaciones de la Comisión, con organismos públicos, sociales o privados, estatales, nacionales e internacionales, en materia de derechos humanos;
- III. Realizar estudios sobre los tratados, convenciones y acuerdos internacionales en materia de derechos humanos;
- IV. Preparar los anteproyectos de iniciativas de leyes y reglamentos que la Comisión haya de entregar a los órganos competentes, así como los estudios que los sustenten;

- V. Colaborar con la presidencia de la Comisión en la elaboración de los informes anuales, así como de los especiales;
- VI. Enriquecer, mantener y custodiar el acervo documental de la Comisión;
- VII. Elaborar informes especiales que le sean encomendados por el Presidente, solicitar informes de autoridad y realizar visitas a todas las dependencias públicas y privadas de cualquier índole, en especial aquellas que brinden atención a personas vulnerables y presten un servicio público de salud, reclusión e internamiento de personas. Para la substanciación de la investigación serán aplicables las reglas y procedimientos contemplados en el Título III de esta ley; y
- VIII. Las demás que le sean conferidas por la presente ley, su Reglamento y el Presidente de la Comisión, necesarias para el mejor cumplimiento de sus funciones.

Resaltan las atribuciones I y II de la Secretaría Ejecutiva para hacer estudios que permitan realizar las debidas adecuaciones de la normatividad local a los instrumentos internacionales del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y la elaboración de los anteproyectos de iniciativas de ley y reglamentos necesarios. También se subraya la estrecha relación que deberá tener la Comisión con los organismos de la sociedad civil (OSC) y Organizaciones no Gubernamentales (ONG's), mediante la elaboración de políticas públicas para un trabajo conjunto.

e) De las visitadurías

Son aquellas áreas especializadas que desarrollan las investigaciones pertinentes y determinan la existencia, o no, de violaciones a los derechos humanos. Para ser Visitador es necesario, además de los mismos requisitos para ser Secretario Ejecutivo, según el artículo 24, gozar de buena reputación. Como facultades y obligaciones que deberán tener los visitadores de la CEDH, la Ley 123, artículo 25, enumera las siguientes:

- I. Recibir, admitir o rechazar las quejas presentadas por los afectados, sus representantes o los denunciantes ante la Comisión;
- II. Iniciar, a petición de parte, la investigación de las quejas que les sean presentadas o de oficio, discrecionalmente, aquéllas sobre denuncias de violación

a los derechos humanos que aparezcan en los medios de comunicación o se enteren por cualquier otro medio; realizar visitas a los Centros de Readaptación Social, Central de Arraigos, Instalaciones de la Policía Estatal Investigadora, Procuraduría General de Justicia del Estado, Comandancias de la Policía Municipal, Centros de Reclusión, Institutos de Tratamiento y Aplicación de Medidas para Adolescentes e Instituciones de Salud y adicciones, aunque sean particulares, y todos aquellos donde haya personas detenidas, privadas de su libertad o en algún tipo de internamiento, asimismo, donde se presuma la trata de personas o condiciones inhumanas o denigrantes de vida;

- III. Realizar las actividades necesarias para lograr, por medio de la conciliación, la solución inmediata de las violaciones de derechos humanos que por su propia naturaleza así lo permitan;
- IV. Realizar las investigaciones y estudios necesarios para formular los proyectos de recomendación o acuerdo, que se someterán al Presidente de la Comisión para su consideración;
- V. Elaborar informes especiales que le sean encomendados por el Presidente, solicitar informes de autoridad y realizar visitas a todas las dependencias públicas y privadas de cualquier índole, en especial aquellas que brinden atención a personas vulnerables y presenten un servicio público de salud, reclusión e internamiento de personas. Para la substanciación de la investigación serán aplicables las reglas y procedimientos contemplados en el Título III de esta ley; y
- VI. Las demás que le señale la presente ley, su Reglamento y el Presidente de la Comisión, necesarias para el mejor cumplimiento de sus funciones.

La Comisión podrá contar hasta con 3 visitadurías generales que bajo un criterio rotativo (I, II y III) atienden las quejas presentadas por la ciudadanía.⁸⁶ No obstante, la Comisión tiene una cuarta Visitaduría especializada en asuntos penitenciarios. De acuerdo al Reglamento Interior, las Visitadurías General serán denominadas como Primera Visitaduría General, Zona Sur, Segunda Visitaduría General, Zona Norte, Tercera

⁸⁶ Derivado de la reforma a la Ley 123 que crea la CEDH, la Legislatura local le otorgó facultades al Consejo para determinar el número de visitadurías que considerase necesarias para el óptimo desempeño de la Comisión.

Visitaduría General, Zona Sierra Costa y Cuarta Visitaduría General, Zona Noroeste (artículo 36). Los Visitadores Generales serán nombrados y removidos por el Presidente del organismo (artículo 35).

El Reglamento Interior de la Comisión crea la figura de los visitadores adjuntos que serán designados por el Presidente del organismo a propuesta del Visitador titular. Cada una de las visitadurías generales tendrán dos visitadores adjuntos. Como requisitos indispensables para ser visitador adjunto se requiere poseer título legal de Licenciado en Derecho, ser mexicano, más de 21 años de edad y tener la experiencia suficiente, a Juicio de los visitadores, para cumplir con su trabajo (artículos 38 y 39). Los visitadores adjuntos auxiliarán a los visitadores generales con la tarea de la “integración del expediente y su consecuente investigación” (artículo 40). Esta tarea será inspeccionada por los visitadores generales.

Las Visitadurías determinarán por acuerdo común los lineamientos jurídicos que habrán de ser observados en todos los trámites que realice la Comisión. Las áreas que auxiliarán a las Visitadurías son la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Comisión y la Dirección de Atención a Centros Penitenciarios, el Área Médica, Forense y Criminológica. La atribución más importante que tiene la primera de estas áreas es ejercer acción de anticonstitucionalidad cuando el Congreso apruebe leyes contrarias a lo dispuesto por la Constitución federal y la estatal (artículo 40, 1, III).

f) Del Secretario Técnico

La Ley 123 alude a este cargo en uno de sus párrafos donde se menciona por única vez que “el Consejo contará con un Secretario Técnico que será designado por los propios consejeros a propuesta del Presidente de la Comisión” (artículo 18, párrafo 3). En cambio, en el Reglamento Interior se establece cuáles son las funciones u obligaciones del Secretario Técnico. Como obligaciones centrales del Secretario son, por un lado, enviar a los consejeros, mínimo con 72 horas de anticipación, el citatorio y el orden del día previsto para cada una de las sesiones; por el otro, hacer llegar todos los materiales que deban ser estudiados por los consejeros antes de que sea celebrada la sesión (artículo 19).

g) De la Dirección General de Administración

La Comisión contará con la Dirección General de Administración, la cual dependerá directamente del Presidente de la Comisión. Según el Reglamento Interno, las atribuciones de esta Dirección son las siguientes.

- I. Someter a la consideración del Presidente el presupuesto anual de la Comisión;
- II. Planear, programar, presupuestar y evaluar las actividades y tareas del personal adscrito a la Comisión;
- III. Adquirir, mantener y conservar los recursos materiales propios de la Comisión;
- IV. Formular y actualizar el manual organizativo de la Comisión.
- V. Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales (artículo 43).

h) La Dirección General de Comunicación Social

Según el Reglamento (artículo 44), esta Dirección dependerá igualmente del Presidente de la Comisión y tendrá dos atribuciones principalmente: I. Analizar y proporcionar a la Comisión la información que aparezca en los medios de comunicación en materia de Derechos Humanos; y, II. Coordinar y auxiliar en la preparación y difusión de los programas informativos y en las labores de relaciones públicas de la Comisión.

Es importante mencionar que el marco jurídico que da sustento al Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección y Defensa de los Derechos Humanos ha ido progresando de forma constante en aras de un mejor funcionamiento y adecuación a la realidad social en la que está inmerso. El caso de Sonora no se encuentra alejado de dicha realidad, ya que en los 21 años que tiene de existencia, el legislativo local ha realizado sólo cinco reformas a su normatividad, todas ellas en el contexto de su fortalecimiento, pero intrascendentes para dotar de plena autonomía la Comisión y ampliar sus facultades.

Cuadro 3
Reformas realizadas a la Ley 123 de la CEDH de Sonora

Referencia	Artículos reformados	Objetivo de la reforma
<p>Fecha: 17 de diciembre de 1998.</p> <p>Ley No. 101. Boletín Oficial No. 52, Sección I de fecha 28 de diciembre de 1998.</p>	<p>Reforma y adiciona los artículos 11, 16, fracción V y 53.</p>	<p>Que la designación del Presidente de la CEDH la realice el Congreso del Estado.</p> <p>Que el Presidente acuda a rendir un informe anual directamente ante la Legislatura Local, a través de las Comisiones de Justicia y Derechos Humanos.</p>
<p>Fecha: 25 de noviembre del 2003</p> <p>Decreto No. 48. Boletín Oficial No. 48 Sección I, de fecha 15 de diciembre de 2003.</p>	<p>Reforma la fracción II del artículo 10.</p>	<p>Eliminar el tope de edad de 65 años para ser Presidente de la CEDH.</p>
<p>Fecha: 11 de marzo del 2005</p> <p>Decreto No. 202. Boletín Oficial No. 26 Sección II, de fecha 31 de marzo de 2005.</p>	<p>Reforma los artículos 16, fracción V, 18, 19, 20 y 53, párrafo primero.</p>	<p>Fortalece las facultades del Consejo para que participe más activamente en la operación, control, vigilancia y definición de los lineamientos general que regirán la actuación de la CEDH.</p> <p>Se establece la obligación de remitir al Congreso un informe mensual de sus actividades.</p> <p>Se crea la figura de Secretario Técnico del Consejo.</p> <p>Se le otorga al Consejo las siguientes facultades: conocer un informe mensual del Presidente; obtener toda clase de información sobre el estado de las quejas que se encuentren en trámite; recibir informe anual que deberá rendir el Presidente sobre cumplimiento de estrategias y sobre el ejercicio presupuestal, además de avances trimestrales del mismo; opinar sobre el proyecto de informe que se habrá de rendir; aprobar, revisar y modificar el reglamento interior y todas las normas administrativas de carácter interno.</p> <p>Se establece un procedimiento para la designación de los consejeros y se elimina la posibilidad de que servidores públicos integren el Consejo.</p> <p>Se establece que se celebrará sesión pública solemne en el Congreso del Estado, con la presencia de los representantes de los tres Poderes, durante la primera semana del mes de febrero</p>

		de cada año, para la presentación del informe del Presidente.
Fecha: 4 de mayo del 2006. Decreto No. 271 Boletín Oficial No. 39, Sección I, de fecha 15 de mayo de 2006.	Reforma el Primer Párrafo del artículo 6.	Le otorga al Consejo Consultivo la facultad de aprobar el número de visitadurías que respondan a las necesidades de la Comisión.
Fecha: Ley 80, Boletín Oficial, No. 49, Sección V, de fecha 16 de diciembre de 2010.	Reforma que adiciona el párrafo 2 al artículo 19, y se recorren los subsecuentes párrafos del mismo para quedar como párrafos 3 y 4.	También habrá un representante indígena como miembro del Consejo, el cual será designado en los términos establecidos en el artículo 13 de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Sonora.
Fecha: 13 de diciembre del 2013 Decreto No. 81, Boletín Oficial, No. 3, Sección IX, de fecha 9 de enero de 2014.	Reforma los artículos 2o, 6o, 7o, fracción XIII, 10, fracciones V y VI, 12, 16, fracciones IX y X, 17, la denominación del capítulo III del Título II, 20, 21, 23, fracción VII, 25, fracciones II y V, 41, 45, 47, 49, 51, 52, 56, 59 y 64; asimismo, deroga los artículos 8o, fracción III, 10, fracción II y 63 y adiciona los artículos 2o Bis, 7o, fracciones XIV a la XXXVII, 7o Bis, 10, fracción VII, 16, fracciones XI, XII y XIII, 23, fracción VIII, 25, fracción VI, 37 Bis, 47 Bis, 59 Bis, 66, 67, 68 y 69.	Entre las modificaciones y adiciones que se hicieron se encuentran las siguientes: Se amplía el objetivo de la Comisión quedando como sigue: Combatir la discriminación y la exclusión, como consecuencia del acto de una autoridad, persona o grupo. Divulgar, promover, estudiar y proteger los Derechos Humanos de todas las personas que radiquen en el Estado de Sonora. Fortalecer las convicciones humanísticas, Sociales y democráticas del estado constitucional de derecho. Establecer las garantías necesarias para que los Derechos Humanos de las personas que se encuentran en el territorio estatal sean efectivos, reales, equitativos. Se aclara qué debe entenderse por patrimonio propio de la Comisión, las partidas anuales que le autoriza el Congreso, los bienes y recursos que se le destinen para cumplir su objetivo, así como los ingresos que reciba por los conceptos a los que se refiere el artículo 64 de esta ley. Se le faculta a la Comisión para poner multas pecuniarias a las autoridades que se niegan a proporcionar información y que obstaculicen el trabajo de la Comisión en el ejercicio de sus labores. También podrá interponer denuncias ante el Ministerio Público cuando por motivo de una queja, compruebe que se han violado Derechos Humanos. Se elimina el requisito de 35 años de edad cumplidos para ser Presidente de la Comisión Estatal Derechos Humanos. Se adiciona que el aspirante al cargo de ombudsman no deberá

	<p>haber ejercido cargo público, por lo menos con cuatro años de anterioridad a la fecha de elección; no ser o haber sido dirigente de algún partido político.</p> <p>Se extiende la Competencia de la Comisión para conocer de asuntos laborales.</p> <p>Se cambia el nombre del Consejo de la Comisión por el de Consejo consultivo.</p> <p>Cuando una autoridad no acepta o cumple una recomendación podrá ser citada por el Congreso del Estado, a juicio propio o a petición de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, para que expliquen la razón de su negativa.</p> <p>Cuando una sanción sea desproporcional al daño causado, serán citadas ante el Congreso, por encargo de la CEDH, las autoridades encargadas de aplicar sanciones penales, administrativas o disciplinarias a los funcionarios públicos que cometieron alguna violación a los Derechos Humanos.</p> <p>Se deroga el artículo 64 que sometía al personal de la Comisión a las disposiciones de la Ley del Servicio Civil y que, además, les otorgaba el derecho de afiliación al Instituto de Seguridad Social y servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora (ISSSTESON). Desaparece el concepto de “trabajadores de confianza” para referirse al personal que labora en el organismo.</p>
--	--

Fuente: Elaboración de Guillermo Noriega y propia con base en la Ley 123.

En general, la Ley 123 es una ley promedio con respecto a la normatividad que regula el resto de los organismos públicos de derechos humanos del país, pues no se encuentra muy distante a los retos que enfrentan los organismos del resto de las entidades federativas. Hacen faltas reformas que modifiquen sustancialmente las atribuciones del organismo, para que pueda emitir resoluciones coactivas y pueda sancionar a las autoridades que incumplen las recomendaciones que emite.

2.3.3. Reglamento Interno de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora

El Reglamento Interior regula los procedimientos institucionales (las quejas, conciliaciones, recomendaciones, orientaciones, etc.) de la CEDH para atender a la ciudadanía. Estos procedimientos se encuentran normados en el Título V de dicho

reglamento. Este documento ha sido reformado dos veces: 6 de mayo del 2010 y 3 de noviembre del 2014.⁸⁷

Una queja puede ser definida como una solicitud de intervención que realiza un ciudadano al organismo público de derechos humanos ante una posible violación a sus derechos fundamentales por actos u omisiones de servidores y autoridades públicas (Pulido 2006b).

a) De la orientación y recepción de quejas

En primera instancia, según el artículo 45 del Reglamento Interior, “toda queja que se dirija a la Comisión deberá presentarse mediante escrito con la firma o huella digital del interesado” (Reglamento Interno, artículo 45, párrafo primero). Se señalan como datos mínimos de identificación: nombre y apellido, domicilio, en su caso, número telefónico de la persona afectada y de quien presenta la queja. En casos de urgencia, las quejas podrán ser admitidas de forma no escrita formuladas mediante comunicación electrónica o por teléfono, conteniendo los datos mínimos de identificación anteriormente aludidos. El funcionario de la Comisión que reciba la queja está obligado a levantar un acta circunstanciada de la recepción de la queja (artículo 45, párrafo segundo). Es importante señalar que la misma Ley 123 establece la posibilidad de presentar quejas oralmente cuando los comparecientes no puedan escribir o sean menores de edad, previendo el servicio gratuito de traducción en caso de no hablar o entender correctamente el idioma español (artículo 30).

La “acumulación de expedientes” se materializa en el supuesto del artículo 49 del Reglamento, esto es cuando se reciben dos o más quejas por los mismos actos y omisiones que se atribuyen a la misma autoridad o servidor público, o cuando sea necesario no dividir una investigación. Ello toma relevancia al hacer el conteo de quejas recibidas y expedientes concluidos.

Según la Ley 123, la queja “solo podrá presentarse en el lapso de un año, a partir de que se hubiera iniciado la ejecución de los hechos que se estimen violatorios, o de que el

⁸⁷ Reforma publicada en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado, Tomo CLXXXV, número 36, Sección I, del 6 de mayo del 2010; reforma publicada en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado, Tomo CXCIV, número 36, Sección II, del 3 de noviembre del 2014. Este par de reformas tuvieron lugar durante la gestión de Raúl Arturo Ramírez Ramírez.

quejoso hubiese tenido conocimiento de los mismos” (artículo 27). La excepción se encuentra en el caso de infracciones graves a los derechos humanos en los que se ampliará el plazo, o en el que no existirá plazo alguno de tratarse de hechos que puedan ser considerados violaciones de *lesa* humanidad.⁸⁸

b) De la calificación de las quejas

La Dirección General de Quejas, Recomendaciones y Atención a Víctimas del Delito (DGQRyAVD), que no está reconocida formalmente en la Ley 123 ni en el Reglamento Interno, es la encargada de recibir, registrar y asignar un número de expediente y acuse de recibido. La queja es enviada a las visitadurías que, según el artículo 55 del Reglamento Interior, están obligadas a calificarla en un plazo no mayor a tres días, a partir de la fecha de turno y deberá emitir un acuerdo de calificación en la que determinará de manera razonada y fundamentada si procede o no a investigar el caso.

Una queja se acepta como tal si el hecho denunciado es una presunta violación a los derechos humanos. Este es el primer criterio para calificar una queja como tal. El segundo criterio es que la Comisión no tenga competencia para conocer de la queja. El tercero es la incompetencia de la Comisión para conocer de la queja, pero con la necesidad de realizar una orientación jurídica. El cuarto criterio es por “acuerdo de calificación pendiente, debido a que la queja no reúna los requisitos legales o reglamentarios, o sea confusa” (Reglamento Interior, artículo 56).

⁸⁸ Los *Crímenes de lesa humanidad* o Crímenes contra la humanidad son “aquéllos [actos] que ofenden, agravan, o injurian a la humanidad en su conjunto” (Mora 2013, 100). Para que estos actos puedan ser calificados como tales deben reunir dos requisitos: que sea “un ataque generalizado y sistemático contra una población civil, y con conocimiento de dicho ataque”. Es decir, estos actos son consecuencia de un plan o política preconcebidos por parte del Estado, grupo u organización. El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, aprobado el 17 de Julio de 1998, señala como actos inhumanos prohibidos a) el asesinato, b) el exterminio, c) la esclavitud, d) la deportación o traslado forzoso de población, e) encarcelamiento u otra privación grave de la libertad física en violación de normas fundamentales del derecho internacional, f) la tortura, g) la violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada u otros abusos sexuales de gravedad comparable, h) persecución de un grupo o de una colectividad, i) desaparición forzada de personas, j) el crimen de *apartheid*, k) otros actos inhumanos que provoquen grandes sufrimientos o atenten contra la integridad física o la salud mental (Abrisketa 2006). El Estatuto de Roma de la Corte Internacional fue firmado por México, durante la presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León, el 7 de septiembre del 2000 y ratificado el 28 de octubre de 2005. El Estatuto entró en vigor en nuestro país el día 1 de enero del 2006.

Es importante señalar que en los informes oficiales, en el apartado correspondiente a la clasificación, con frecuencia se hace referencia a otros rubros de no admisión. En el siguiente cuadro se describen sus significados:

Cuadro 4
Motivos de calificación de las quejas

Calificación	Significado
Presunta violación a Derechos Humanos.	Es posible que los hechos denunciados constituyan una violación a los derechos fundamentales.
Incompetencia de la Comisión para conocer de la queja.	No es competencia de la Comisión. De forma discrecional se determina si el solicitante requiere o no orientación jurídica.
Incompetencia de la Comisión para conocer de la queja, con la necesidad de realizar orientación jurídica.	Cuando la queja no reúna los requisitos legales o reglamentarios, o sea confusa.
Acuerdo de calificación pendiente.	Cuando la queja no reúna los requisitos legales o reglamentarios, o sea confusa.

Fuente: Elaboración propia en base a CEDH-SON (1992b).

El proceso de calificación de una queja es un filtro que requiere mayor transparencia vía la definición de controles y criterios técnicos, ya que en esta etapa un importante número de quejas son rechazadas y, por ende, no son investigadas a fondo por la Comisión, quedando en la opacidad y lejos de toda fiscalización los temas, razones y motivos por las cuales son desechadas. Por ello, contar con un manual de calificación, aportaría certeza, transparencia y un mayor nivel de profesionalización.

c) Del proceso de investigación

Una vez aceptada la queja la Comisión deberá contactar a las autoridades señaladas como responsables, solicitándoles un informe sobre los actos, omisiones o resoluciones que se les atribuyan en la queja (Ley 123, artículo 37). El informe deberá ser presentado en un plazo máximo de 15 días naturales, pudiendo ser reducido a juicio de la Comisión (Ley

123, artículo 35). La reciente adición del artículo 37 a la Ley 123 subraya que desde el momento de admisión de una queja o se sepa de la posible violación a los derechos humanos, los Visitadores, Generales o Adjuntos, están facultados para presentarse a cualquier oficina administrativa o centro de reclusión para documentar y recoger las pruebas pertinentes, así como revisar a la persona recluida y dar fe de su estado físico y condición de reclusión” e iniciar el análisis de los archivos o documentos necesarios.

Todas las autoridades están obligadas a proporcionar la información que la Comisión solicite, a fin de facilitar sus labores de investigación. En caso que éstas se nieguen a colaborar, la Comisión podrá presentar una denuncia ante su superior jerárquico en su contra, o ante la Visitaduría de la Procuraduría General de Justicia del Estado y/o del Órgano de Control Interno responsable, con independencia de las sanciones administrativas, penales, pecuniarias, amonestación que tengan lugar, según lo dispuesto por los artículos 56 y 62 de la ley en comento. Pero “cuando a juicio del Presidente de la Comisión o del Consejo Consultivo, el acto u omisión en que haya incurrido la autoridad responsable pueda ser considerado como delito, según la ley penal aplicable, se presentará la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público” (artículo 37 Bis, párrafo 4).

El artículo 39 de la misma Ley establece que en dicho informe se deberá hacer constar los antecedentes del asunto, los fundamentos y motivaciones de los actos u omisiones impugnados, si efectivamente existieron, así como los elementos de información que consideren necesarios para la documentación del asunto. Si la autoridad no presentase el informe, lo hiciese tardíamente o no lo documentara de manera suficiente, además de la responsabilidad administrativa a la que pudiere ser objeto, en relación con el trámite de la queja, se tendrán por ciertos los hechos materiales de la misma, salvo prueba de lo contrario.

De acuerdo con los artículos 40 y 41 de la Ley 123, los visitadores cuentan con cinco facultades para iniciar el proceso de investigación una vez que ha sido calificada la queja y desahogar las pruebas que sean pertinentes para determinar si el hecho denunciado por el peticionario es o no una violación grave a los derechos humanos.

- I. Pedir a las autoridades o servidores públicos a los que se imputen violaciones de derechos humanos, la presentación de informes o documentación adicionales;

- II. Solicitar de otras autoridades, servidores públicos o particulares, todo género de documentos e informes;
- III. Practicar visitas e inspecciones, ya sea personalmente o por medio del personal técnico o profesional bajo su dirección, en términos de Ley;
- IV. Citar a las personas que deban comparecer como peritos o testigos;
- V. Efectuar todas las demás acciones que conforme a derecho juzgue convenientes, para el mejor conocimiento del asunto.

Como facultad adicional a las anteriores, el visitador podrá solicitar en cualquier momento a las autoridades competentes, que se tomen todas las medidas precautorias o cautelares necesarias para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas o reclamadas, o la producción de daños de difícil reparación a los afectados, así como solicitar su modificación cuando cambien las situaciones que las justificaron (Ley 123, artículo 40). La autoridades están obligadas a resolver las medidas cautelares que reciban de los visitadores en un plazo máximo de tres días. De no ser aceptada una medida cautelar por la autoridad a quien fue dirigida, ésta estará obligada a fundamentar y explicar los motivos de su negativa, “so pena de responsabilidad y, en su caso, ser llamado a comparecer ante el Congreso del Estado para que explique las razones de su omisión o negativa” (Ley 123, artículo 41, párrafo 3).

Después de recibir las pruebas por parte de las autoridades y quejosos o bien que la misma Comisión requirió o recabó, el Visitador habrá de valorarlas en su conjunto, según el artículo 42 de la Ley, “[...] de acuerdo con los principios de la lógica y de la experiencia y, en su caso, de la legalidad, a fin de que puedan producir convicción sobre los hechos materia de la queja”.

Concluida la investigación el Visitador habrá de formular un acuerdo de no responsabilidad o un proyecto de recomendación. En ambos documentos habrán de encontrarse los hechos, argumentos, pruebas y elementos de convicción y las diligencias que se hayan realizado con el fin de determinar si las autoridades o servidores públicos han violado o no los derechos humanos de los afectados.

En el acuerdo de no responsabilidad habrá de incluir las razones por las cuales la Comisión determinó la no existencia de violaciones a los derechos humanos. Por su parte, en el proyecto de recomendación habrán de incluirse las medidas que procedan para la

efectiva restitución de los derechos humanos de los afectados, y si procede en su caso, para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado.

d) De la conciliación

De no tratarse de una posible violación a los derechos humanos de carácter grave, el organismo desde el momento de aceptación de la queja deberá buscar la “amigable composición”. Esta se refiere a la mediación del Presidente, Visitadores o personal técnico de la Comisión en la búsqueda de la solución inmediata del caso.

La también llamada “conciliación” es el instrumento más efectivo que tiene un Organismo Público para resolver problemas de Derechos Humanos y tiene como objetivo que a la brevedad le sean satisfechos al quejoso los motivos de la presentación de la queja. La Ley 123 ordena a la Comisión procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso lo permita y el quejoso lo acepte (Artículo 7, Fracción IV; artículo 25, Fracción III).

El capítulo IV del Reglamento Interior de la CEDH está dedicado a este particular y establece como excepciones para esta herramienta que las presuntas violaciones no se refieran a violaciones a los derechos a la vida o a la integridad física o psíquica o a otras que se consideren especialmente graves por el número de afectados o por sus posibles consecuencias.

La Comisión deberá presentar por escrito a la autoridad o servidor público una propuesta de conciliación donde se expongan las medidas conciliatorias. La autoridad contará con un plazo de siete días naturales para responder la propuesta y enviar las pruebas correspondientes. Si la autoridad no acepta la propuesta, la consecuencia inmediata será la preparación del proyecto de recomendación. De aceptar la propuesta, la autoridad o servidor público contará con 90 días naturales para cumplir en su totalidad con las medidas conciliatorias, de no hacerlo así el quejoso podrá hacerlo saber a la Comisión, misma que habrá de resolver sobre la reapertura del expediente. Desafortunadamente dar seguimiento al cumplimiento puntual de las Conciliaciones no le es posible a la Comisión, aunque si un ciudadano denuncia el incumplimiento se deberá valorar la reapertura del expediente.

e) De las recomendaciones

La recomendación es el instrumento más fuerte que tiene la Comisión para exigir a la autoridad corregir o reestablecer los derechos humanos de algún o algunos ciudadanos y, en su caso, la reparación del daño. La Ley establece que debe ser pública y autónoma y que no tendrá carácter imperativo, es decir, que no es vinculatoria para la autoridad. La fuerza de las recomendaciones que emite un organismo público de derechos humanos radica en la autoridad moral de ésta y en la publicidad que se le da para mostrarle a la sociedad que una autoridad o servidor público ha violentado los derechos de algún habitante.

Una vez concluida la investigación y habiendo agotado la posibilidad de amigable composición o conciliación, el Visitador enviará el proyecto de recomendación al Presidente del organismo para su consideración. Éste lo estudiará y formulará las observaciones, consideraciones y modificaciones que le resulten convenientes y, en su caso, la suscribirá.

Las recomendaciones, según el artículo 87 del Reglamento interior, deben contener elementos como la descripción de los hechos que resultaron violatorios de derechos humanos, evidencias enumeradas, consecuencias de la violación en la situación jurídica, observaciones, pruebas y razonamientos lógico-jurídicos y de equidad en los que se soporte la convicción sobre la violación. Además, deberá enumerar recomendaciones específicas para que la autoridad las lleve a cabo con el fin de reparar la violación y sancionar a los responsables.

Una vez recibida la recomendación, la autoridad o servidor público cuenta con quince días hábiles para informar si la acepta o no. Si la acepta contará con el mismo plazo para presentar las pruebas del cumplimiento de cada uno de los puntos de la recomendación, plazo que puede ser ampliado dependiendo del caso. Si las autoridades o servidores públicos señalados no aceptaran y cumplieran las recomendaciones, la Comisión podrá ejercer algunas facultades otorgadas por la reforma de la Ley 123 del 9 de enero del 2014, para presionar que éstas las acepten y cumplan. Antes de esta reforma, la Comisión no contaba con instrumento jurídico alguna para presionar a las autoridades en relación a la aceptación y cumplimiento de las recomendaciones.

El nuevo cambio del ordenamiento legal, concede al titular de la CEDH la facultad de llamar a aquellos funcionarios públicos que no acepten o cumplan las recomendaciones, en

los tiempos señalados para ello, para que expliquen los motivos, fundamenten y hagan pública la razón de su negativa. Una segunda atribución del Presidente de la Comisión vinculada con las recomendaciones, se refiere a la facultad que éste tendrá para solicitar al Congreso del Estado, por medio de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, llame a cuentas a las autoridades que no aceptaron o cumplieron una recomendación, para que expliquen la razón de su negativa. El Congreso del Estado, por iniciativa propia, también podrá llamar a cuentas a las autoridades en relación con las recomendaciones. He aquí el texto que a la letra dice:

Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores público en los tiempos legalmente instituidos para ello, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa o incumplimiento; además, a petición del Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos o por decisión propia, el Congreso del Estado, a través de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, deberá llamar a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dicho órgano legislativo, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa o incumplimiento (artículo 47, párrafo 3).

Previo a la reforma de la ley 123, que funda la CEDH del 9 de enero del 2014, la Comisión sólo podía dar seguimiento a las recomendaciones para verificar si estas eran cumplidas o no, pero no podía intervenir con la autoridad para que rindiera cuentas explicando por qué no aceptaba o cumplía una recomendación y obligarla a hacer pública su negativa, ni tampoco podía pedir la intervención del Congreso para tal efecto, menos aún podía ejercer presión ante las autoridades para que cumplieran las recomendaciones.

La reforma faculta al Congreso del Estado llamar a comparecer, a petición del Presidente de la CEDH, “a las autoridades encargadas de aplicar las sanciones disciplinarias, penales o administrativas a los funcionarios públicos que cometieron una violación a los Derechos Humanos, cuando a juicio del Presidente resultara desproporcional la sanción al daño causado, a efecto de que expliquen el motivo de tal resolución o determinación” (Ley 123, artículo 47, párrafo 4).

Esta desproporción entre el ilícito cometido y la sanción aplicada es evidente en la lista de sanciones que se reportan en algunos informes de actividades de la Comisión

Estatal de Derechos Humanos. Estas listas revelan que es práctica común que el abuso de autoridad cometido por agentes de la policía judicial sólo sea castigado con amonestación, o que, incluso, las autoridades encargadas de aplicar sanciones administrativas exoneren a los culpables.

Con todas las modificaciones legales que supuso la citada reforma, no está claro qué pasará después de que una autoridad sea llamada a cuentas por el Congreso para que explique por qué rechazó aceptar o cumplir una recomendación. Es decir, la reforma no modificó el carácter no vinculatorio de las recomendaciones, lo que implica que su cumplimiento y aceptación continuará siendo opcional para la autoridad y nunca dará lugar a sanciones o castigos serios; a lo sumo, las autoridades recomendadas serán acreedoras a la reprobación moral de la sociedad.⁸⁹

Conclusión

Como puntos conclusivos de este apartado cabe decir que existen algunas diferencias de contenido entre los tratados internacionales de los derechos humanos y la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, mismas que han llevado a nuestro país a hacer algunas reservas e interpretaciones. Es decir, siguen existiendo resistencias del Estado Mexicano para aceptar plenamente el contenido de esos tratados. Por otro lado, la reforma a la Constitución Federal del 10 de junio del 2011 en materia de Derechos Humanos ha sido adaptada de manera tímida al marco legal estatal, al grado que después de tres años de haberse efectuado sigue sin ser aplicada en la mayoría de las entidades federativas, a pesar de que la reforma mandaba hacer dichas adecuaciones en el nivel subnacional en el plazo de un año. Derivado del análisis de la legislación en materia de Derechos Humanos es importante resaltar que las leyes fundacionales de las OPDH son dispares, no están homologadas. La falta de dientes dentro de las facultades normativas de la Comisión,

⁸⁹ No debe confundirse las sanciones que impone la Contraloría General, como parte del cumplimiento de las acciones que sugiere la CEDH en las recomendaciones, con las sanciones que pudieran derivar del incumplimiento de las recomendaciones. Simplemente estas últimas no existen, porque las recomendaciones no son coercitivas; su aceptación y cumplimiento por parte de la autoridad sigue dependiendo de la legitimidad social y de la autoridad moral del Organismo Defensor de los Derechos Humanos, que dicho sea de paso, tampoco existe en nuestra entidad y en el país.

aunada a la cooptación interna de su autonomía,⁹⁰ pone en evidencia que los cambios que se han dado en el ámbito formal no son suficientes ni han atacado las debilidades centrales de este organismo. Es más, los pocos cambios que se han dado en materia de derechos humanos no han trascendido más allá del papel.

La legislación en los niveles nacional y subnacional tendría que experimentar serias reformas, dentro de las cuales se incluya la capacidad de sanción administrativa sobre las autoridades públicas para que su trabajo no sea en vano. Esto permitiría disuadir a las autoridades públicas de cometer atropellos a los derechos humanos, aunque es claro que las transformaciones en materia de derechos humanos en México tienen que provenir también por iniciativa de la sociedad organizada. Como se ha visto, la normatividad en los niveles anteriormente mencionados es pobre, ambigua y con grandes deficiencias. Estas deficiencias se advierten, primero, en la falta de homologación de las leyes en el nivel subnacional y la falta de precisión y claridad en las mismas, lo que abre una ventana de oportunidad para procedimientos discrecionales o arreglos informales que tienden a favorecer intereses privados y de partido en detrimento de la tutela de los derechos humanos de los ciudadanos. Una segunda deficiencia estriba en la falta de instrumentos para que las reformas realizadas recientemente al ordenamiento federal y a algunos ordenamientos locales aterricen con éxito en la práctica.

Teniendo en cuenta lo anterior, se propone la homologación del marco legal nacional en materia de derechos humanos, para que no haya disparidad en el proceso de elección del ombudsman y del Consejo Consultivo. Esto conducirá también a que las facultades normativas que tengan los OPDH en nuestro país sean las mismas. Un elemento que debe contemplarse en todas las leyes en la materia es el obligatorio seguimiento de las recomendaciones del ombudsman. Además, es necesario que las leyes fundacionales estipulen la obligación que tienen las Comisiones de transparentar su trabajo y rendir cuentas a la ciudadanía informando de los avances de sus programas y el manejo de sus presupuestos so pena de sanciones ejemplares. En la normatividad subnacional tampoco

⁹⁰ No se ha ciudadanizado el proceso de elección del ombudsman, sino que la elección de éste es el resultado de una negociación política entre las dos principales fuerzas políticas del Estado. Por otro lado, el edificio donde se encuentra la Comisión Estatal de Derechos Humanos es propiedad del Gobierno Estatal. Además, cada año el Ejecutivo del Estado hace un recorte al monto solicitado en el Anteproyecto de Egresos de la CEDH-SON, contrariando la Ley 123, artículo 65, la cual establece que Ejecutivo únicamente debe integrarlo al Presupuesto de Egresos del Estado para su evaluación y consiguiente aprobación en el Congreso.

hay un modelo estándar de informes de actividades que anualmente presentan los ombudsmen, por lo que también debiera crearse un sólo modelo de informe con herramientas estadísticas que hagan posible el monitoreo y evaluación de su desempeño.

CAPÍTULO III

LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

Introducción

El objetivo de este capítulo es estudiar los procesos político-sociales que precedieron la creación de los Organismos Públicos de Derechos Humanos (OPDH) en el ámbito nacional y subnacional, así como determinar si se ha politizado la defensa de los derechos humanos en nuestra entidad federativa. La pregunta de investigación que se plantea de entrada es si está politizada la defensa de los derechos humanos en el estado. La hipótesis que se ofrece como respuesta tentativa a la interrogante anterior es que efectivamente se ha politizado la defensa de los derechos humanos en la entidad, dado el fuerte control político que ejerce el Ejecutivo sobre el organismo. El trabajo de la Comisión Estatal de Derechos Humanos obedece a la política del gobierno en turno y del partido oficial, que utilizan al organismo para salvaguardar sus propios intereses en perjuicio de los derechos ciudadanos. Esto puede apreciarse por la actitud omisa del organismo ante los casos de flagrante violación a los derechos fundamentales de las personas.

La estructura del presente capítulo consta de tres apartados. En primer lugar, se expone de manera histórica la institucionalización de la defensa y promoción de los derechos humanos en México y en las entidades federativas, particularmente Sonora. En este apartado, se describe cómo la defensa de los derechos humanos apareció primero en el ámbito civil y luego en el ámbito no jurisdiccional. Esto quiere decir que previo a la institucionalización pública de los derechos humanos fue la institucionalización cívica de los mismos. En un segundo momento, se estudia el proceso de politización de los derechos humanos en nuestro estado, el cual impide la intervención de la CEDH en los casos graves de violación a los derechos fundamentales. Asimismo, se analiza el discurso político de los informes de gobierno en materia de derechos humanos, para contrastarlos luego con el contenido de los informes del Organismo Local. Por otro lado, es clara la nula relación de cooperación entre la Comisión Estatal y las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), lo cual es indicativo de que el organismo se pone más de parte del gobierno que de los

ciudadanos, pese a que éstos últimos tienen menos recursos legales y financieros para defenderse de las violaciones perpetradas por aquéllos. En la última sección del capítulo se hace un estudio comparativo de la gestión que realizan, para el cumplimiento de las recomendaciones, los organismos defensores de cuatro entidades federativas, a saber, el Distrito Federal, Jalisco, San Luis Potosí y Sonora. Por último, se discute el tema de a quién debería importar los derechos humanos, para continuar luego con la propuesta de un modelo institucional de derechos humanos para el estado.

3.1. Las instituciones defensoras de los derechos humanos

En México, la institucionalización de los derechos humanos se dio primero en la arena de la defensa civil y luego en la arena pública. Las primeras organizaciones civiles de Defensa de los Derechos Humanos que surgieron en nuestro país fueron el Centro de Derechos Humanos Francisco de Vitoria, OP, la Academia Mexicana de Derechos Humanos, ambos creados en 1984, el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez en 1988, la Comisión Mexicana de los Derechos Humanos y el Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas fundados en 1989. El Registro Federal de la Comisión de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil estima que en el país existen 2,702 organismos civiles dedicados a la defensa y promoción de los derechos humanos. “Mientras que en 1984 existían sólo cuatro organizaciones [...], para 1990 el número aumentó a 200 organizaciones”(CNDH 2011a, 24).

En cambio, la defensa no jurisdiccional de los derechos humanos en México dio inicio en 1990 con la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), pero como un organismo subordinado al Estado. Sólo hasta 1992, el organismo alcanzaría rango constitucional con la reforma del artículo 102 Apartado B de la Constitución Federal. En este mismo año también empezaron a crearse organismos paralelos en cada uno de los estados de la República, incluido el Distrito Federal. La creación de una institución defensora de los derechos humanos en México se debió a las presiones internacionales que enfrentó el país durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari, en el marco de las negociaciones para la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre México, Estados Unidos y Canadá.

3.1.1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)

Los primeros antecedentes históricos en nuestro país similares a la figura del ombudsman datan de mediados del siglo XIX y la segunda mitad del siglo XX. El 5 de marzo del año 1847 fue creada la Procuraduría de los Pobres en San Luis Potosí, por Decreto número 18 del Congreso local. Días después, el Gobernador Ramón Adame ordenó su publicación “en el número 74 del periódico potosino *La Época*, del 11 de marzo de 1847, en plena guerra con los Estados Unidos” (Fernández 1994, 129).⁹¹ Este es el antecedente más importante. En el pasado siglo, se crearon la Procuraduría Federal de Consumidor (1975), la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos de Nuevo León (1979), la Procuraduría de Vecinos de la ciudad de Colima (1983), la Defensoría de los Derechos Universitarios de la Universidad Nacional Autónoma de México (1985), la Procuraduría para la Defensa Indígena de Oaxaca (1986), la Procuraduría Social de la Montaña de Guerrero (1987), la Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes (1988), la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal y la Defensoría de los Derechos de los Vecinos del municipio de Querétaro (1989) (Carpizo 2000; Ávila 2007).

La institucionalización oficial de ombudsman en México comenzó a figurar en el ámbito nacional como una dependencia adscrita a la administración pública centralizada. Es así que surge La Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación. La creación de esta dependencia estaba contemplada en el artículo 15 del Reglamento Interior de esta secretaría, la cual fue dada a conocer en el Diario Oficial de la Federación el 13 de febrero de 1989. Esta dependencia estaba lejos de ser un auténtico ombudsman, puesto que sus facultades se restringían a recibir y atender quejas, pero no tenía la capacidad de emitir recomendaciones. Por decreto presidencial del 6 de junio de 1990 fue sustituida esta dependencia por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), creada como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobierno.⁹² Entre las atribuciones de su titular se encontraban “hacer recomendaciones y en su caso

⁹¹ La Procuraduría de Pobres fue el resultado de la aprobación del Congreso Constituyente del proyecto de Ley de la Procuraduría de Pobres, presentada por Don Ponciano Arriaga en 1847. A este ilustre abogado potosino se le conoce como el Padre de la Constitución de 1857.

⁹² Secretaría de Gobernación. Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, 5 de junio de 1990.

observaciones que resulten pertinentes a las autoridades administrativas del país sobre violaciones a los derechos humanos“ (Fernandez 1994, 130).

No obstante, a pesar de ser un organismo desconcentrado, la CNDH seguía dependiendo de la Secretaría de Gobernación, por lo que no se trataba de un ombudsman con autonomía. El 13 de diciembre de 1991, la Cámara de Diputados aprobó con ligeras modificaciones la iniciativa de reforma Constitucional presentada por el Presidente Salinas de Gortari, la cual pretendía elevar a rango constitucional a ese organismo público defensor de los derechos humanos. La Cámara de Senadores aprobó dicha propuesta de reforma el 13 de diciembre de ese mismo año y para el 22 de enero de 1992 todas las legislaturas locales habían hecho lo propio en sus respectivos estados. La reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992. Pese a esta reforma, el texto constitucional reformado nada decía sobre dotar de autonomía al organismo, sino que como gesto simbólico se limitó a decir “que las recomendaciones del defensor de los derechos humanos deben ser ‘autónomas’, pero esto no implica nada con respecto a la autonomía de la institución misma” (Ackerman 2007, 129).

Contrario a lo que pudiera pensarse, dice Ackerman, la reforma constitucional de 1992 limitó el ámbito de competencia del organismo nacional en materia electoral, laboral y jurisdiccional, lo cual contrasta con lo estipulado en el reglamento de 1990. Previo a la reforma, la institución recibía quejas y emitía recomendaciones, aunque no era su principal función. Es más, ni siquiera esta tarea estaba contemplada en el reglamento interno de 1990, sino que la reforma de 1992 la convirtió en la principal labor del organismo burocratizando todo su trabajo. Dos ejemplos concretos de lo anterior es que, por un lado, “en el reglamento de 1990 no hay prohibición global sobre el tratamiento de actos y omisiones administrativas en el Poder Judicial”; mientras que por el otro, “el reglamento declaraba que la CNDH podía intervenir en disputas laborales donde una ‘autoridad administrativa’ hubiera estado involucrada o cuando se hubieran violado ‘garantías’ individuales o sociales” (Ackerman 2007, 130-131).

En la reforma constitucional del 28 de enero de 1992, se cambió la denominación de la Comisión Nacional de *los* Derechos Humanos reconociéndosele como un organismo con

personalidad jurídica, desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.⁹³ No obstante, sólo con la reforma constitucional de 1999 se le daría autonomía jurídica a la CNDH, para que tanto la elección del presidente del organismo como la del consejo ciudadano correspondieran al Senado, previa consulta a las organizaciones de la sociedad civil.⁹⁴ La urgencia de crear un organismo nacional defensor de los derechos humanos en nuestro país, se debió principalmente el incremento exponencial de violaciones a los derechos humanos cometidas por los ministerios públicos y policías federales responsables de combatir al narcotráfico.

Entre los acontecimientos que indignaron a la sociedad mexicana y que dieron la vuelta al mundo, se encuentra “el asesinato de la licenciada Norma Corona, distinguida luchadora de los derechos humanos en Sinaloa, [que] decidió al gobierno mexicano a tomar medidas de fondo con la finalidad de parar dichas violaciones” (Carpizo 2000, 28). Estas violaciones atrajeron la atención de algunos organismos internacionales que, junto al interés de México en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TELECAM), presionaron para “la creación, en junio de 1990 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)” (Maza 2009, 27).⁹⁵

El organismo surgió dentro de un profundo clima de escepticismo social, que se disipó al año de su creación, por la importancia de las recomendaciones que emitía, como las referentes a los casos familia Quijano Santoyo, Rubén Oropeza Hurtado, la población de

⁹³ La denominación original del organismo nacional era Comisión Nacional de Derechos Humanos. La reforma de 1992 modificó el nombre anteponiendo el artículo “los” a Derechos Humanos, para quedar como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que es el nombre actual de la institución.

⁹⁴ Reforma constitucional del 13 de septiembre de 1999. En esta reforma también se dejó asentado que el Presidente del Organismo Nacional rindiera informes, no sólo al titular del Ejecutivo, sino ante los tres poderes del Estado. Además, se dejó en manos del Senado la elección del Presidente de la Comisión, que anteriormente correspondía al Ejecutivo. La reforma se quedó corta, porque no se hizo de la CNDH un “organismo público autónomo”, sino sólo un organismo que “‘cuenta’ con ‘autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propio’” (Ackerman 2007, 139). En las iniciativas de reformas presentadas por el PT, PRD, PAN, que no se aprobaron, otorgaban amplias facultades a la Comisión y le daban un mayor grado de autonomía, pero no fueron incorporadas a la versión final de la reforma de 1999. Entre estas facultades estaban las de conocer de asuntos electorales, labores y administrativos del Poder Judicial, “las de investigar y ejercer acción penal cuando se trata de un delito de tortura que haya sido cometido por la Procuraduría General de la República (quien de otra manera sería responsable de investigar y consignar a sus propios miembros)” (ibíd., 145).

⁹⁵ La creación de la CNDH se haría después de largos años de trabajo en favor de los derechos humanos realizado por organizaciones de la sociedad civil mexicanas, que documentaron los abusos perpetrados por el gobierno mexicano durante la “guerra sucia” y en los años posteriores. A comienzo de la década de los 90’s “varios defensores de los derechos humanos habían sido amenazados de muerte” (HWR 2008, 11).

Aguililla, Ricardo López Juárez, a diversos grupos de indígenas, el homicidio a periodistas, las cuales indicaron el camino que debía seguir el organismo nacional. En el segundo semestre del primer año de labores del organismo, se crearon diferentes programas de gran trascendencia para la prevención de violaciones a los derechos humanos, como el programa especial de asuntos indígenas, programas de defensa a la niñez y de los trabajadores, programas sobre el sistema penitenciario. Entorno a los trabajos efectuados por la CNDH, “un aspecto trascendente fue que las investigaciones se realizaban con profundidad y seriedad: asimismo las recomendaciones iban estructuradas y fundamentadas en estricto derecho; se cuidada incluso su redacción” (Carpizo 2000, 29).

Durante toda su historia, el organismo nacional ha tenido cinco presidentes titulares y tres interinos que han conducido los trabajos de la institución durante toda su trayectoria. El primer Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos fue el Dr. Jorge Carpizo McGregor, del 6 de junio de 1990 al 4 de enero de 1993. En orden cronológico, los siguientes ombudsmen que lideraron al organismo nacional fueron el Lic. Jorge Madrazo Cuéllar, del 14 de enero de 1993 al 26 de noviembre de 1996 (con un periodo de licencia de junio a diciembre de 1994), la Dra. Mireille Roccatti Velázquez, del 8 de enero de 1997 al 13 de noviembre de 1999, el Dr. José Luis Soberanes Fernández, del 16 de noviembre de 1999 al 15 de noviembre de 2009 y el Dr. Raúl Plascencia Villanueva, del 16 de noviembre del 2009 al 15 de noviembre del 2014.

Los presidentes que por diversas razones fungieron como interinos mientras se nombraba al titular definitivo, fueron el Lic. Jorge Madrazo, del 5 al 13 de enero de 1993, Lic. Carlos Rodríguez, de junio a diciembre de 1994 y el Lic. José Luis Ramos Rivera (CNDH 2014a). Provenientes del ámbito académico, algunos de ellos desempeñaron cargos públicos relacionados con la defensa pública de los derechos humanos, pero ninguno de ellos surgió de las organizaciones de la sociedad civil. Lo cual implica que uno de los elementos endebles de la CNDH sigue siendo el sistema de elección del ombudsman.

El desempeño de la CNDH ha recibido serios cuestionamientos, que denuncian abiertamente cuáles son las debilidades institucionales del organismo. Los primeros organismos internacionales en realizar una crítica al trabajo ejercido por la institución nacional fueron el Observatorio de Derechos Humanos Human (HRW, por sus siglas en inglés) y Amnistía Internacional (IA, por sus siglas en inglés). En un informe especial

emitido sobre el organismo nacional de los derechos humanos, Human Rights Watch reconoce el papel positivo que ha tenido la comisión en la defensa de los derechos humanos, pero también señala la tibieza con que el organismo da seguimiento a casos gravísimos de violación a los derechos humanos conocidos por todos.

Estos casos paradigmáticos ponen de manifiesto las fallas que ha tenido el organismo para el esclarecimiento de los crímenes de la “guerra sucia” en las décadas de los 60’s y 70’s, la represión en Guadalajara, la represión en Atenco, el homicidio de mujeres en Ciudad Juárez. En relación a lo anterior, la CNDH no dio un seguimiento activo a las recomendaciones emitidas por estos casos, a excepción del último, en que le dio un seguimiento mínimo “pero, lamentablemente, esperó cinco años para hacerlo” (HRW 2008, 42). El Observatorio de Derechos Humanos identificó que la CNDH no ejerce al máximo su mandato y tampoco impulsa las medidas necesarias que mejoren el pobre historial que tiene México en violaciones a los derechos humanos. No ha conseguido reformar políticas y prácticas que dan origen a esas violaciones para garantizar un recurso efectivo a la víctima (ibíd., 1).

En el año 2010, Amnistía Internacional publicó un informe sobre el estado de los derechos humanos en el mundo, en el que exhibe las deficiencias del Estado Mexicano para hacer respetar los derechos humanos. En su informe, el organismo internacional indica que durante el periodo enero-diciembre del 2009, las policías federales, estatales y municipales continuaron cometiendo graves violaciones a los derechos humanos en diferentes estados. Organizaciones criminales secuestraron a miles de migrantes irregulares dando muerte a algunos de ellos. Las violaciones a las mujeres migrantes son frecuentes y ha ido en aumento el índice de violencia de género contra las mujeres, sin que dispongan de medios para acceder a la justicia. Los defensores de los derechos humanos, así como los periodistas han sido víctimas de cargos penales falsos, actos de acoso e, inclusive, homicidio. Las comunidades indígenas o agrupaciones de comunidades marginadas han corrido el riesgo de acoso, desalojo forzoso “o ver negado su derecho a ser consultadas e informadas de manera adecuada” (Amnistía Internacional 2010, 291). La comisión Interamericana ha emitido varias recomendaciones al Estado Mexicano por serias violaciones a los derechos humanos.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha sido limitada en cuanto a su alcance y burocratizada en sus procedimientos internos. También se le confinó a ser un organismo con autonomía legal, pero que no tiene capacidades de sanción y control. A pesar de que sigue teniendo altos niveles de confianza pública, existen indicadores concretos que muestran una historia distinta. Los altos presupuestos que recibe no se han traducido en mejoras significativas a su trabajo. Para mejorar la efectividad y proactividad en la defensa y promoción de los derechos humanos, el organismo nacional tiene que abrirse al escrutinio público e involucrar a actores sociales y políticos en la toma de decisiones institucionales, porque “no parece haber una estrategia estructural coherente que rijan la conducta de la institución. El *ombudsman* actúa burocráticamente por medio de una estrategia caso por caso” (Ackerman 2007, 183).

Emma Maza, siguiendo a Stammers (1999), sostiene que actualmente México se encuentra sumergido en una paradoja institucional de los derechos humanos. La paradoja consiste en señalar que, en un momento dado, estos derechos pueden servir para desafiar o para sostener el poder en diferentes lugares y tiempos. En esta línea, “en muchos casos las normas y compromisos políticos son vistos por la sociedad nacional e internacional como el fin, más que como el inicio para asegurar los derechos humanos, cuando se tienen muchas normas, pero no hay cambios, se traduce en una gran desilusión” (Maza 2009, 59).

En este sentido, como lo señala Incalterra, es necesario que los derechos humanos superen el ámbito de la norma, para convertirse ellos mismos en una práctica diaria del Estado y de los ciudadanos. Lo anterior, en virtud de que todavía no se han realizado “los esfuerzos necesarios para que se conviertan en detonadores capaces de transformar, por las vías institucionales, las realidades injustas que afectan la vida de las personas [...]” (Incalterra 2008, 7). Esto implica reconocer que los derechos humanos no sólo son normas, sino que previo a ellas aparecen como el mínimo moral exigible a los gobiernos. No obstante, como todo comportamiento ético requiere del ejemplo, las autoridades del Estado deben ser los primeros en cumplirlos y hacerlos valer en el ejercicio de sus funciones. En el caso concreto de los organismos públicos nacional-locales de defensa de los derechos humanos, se enfrentan a la disyuntiva entre el campo de la ética y el de la política, pues la práctica común revela la imposición de un campo sobre otro, el político sobre el ético. Por esta razón, no pueden hacer un ejercicio pleno de la autonomía conferida legalmente,

puesto que “de manera casi inevitable siguen siendo parte y están definidos y sometidos a las correlaciones políticas del momento y a sus relaciones con redes que, de manera directa o indirecta, se vinculan a los partidos políticos” (Lachenal et al. 2009, 46).

3.1.2. Los Organismos Públicos de Derechos Humanos (OPDH)

La reforma del Apartado B del Artículo 102 de la Constitución Federal del 28 de enero de 1992 que elevó a rango constitucional a la CNDH, dio lugar a la creación de los Organismos Públicos de Derechos Humanos en cada uno de los estados de la República Mexicana, ya que obligó al Congreso de la Unión y a las Legislaturas Locales a establecer “organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos”.⁹⁶ Estos organismos aparecieron gradualmente, no debe pensarse que surgieron al mismo tiempo. Muchos de ellos emergieron en 1990 al surgir la CNDH (véase anexo 20). Los estados donde se crearon los primeros organismos similares al nacional en este mismo año fueron “Aguascalientes, Colima, Chihuahua, Guerrero, Nayarit y Veracruz [...], y un año después se establecieron en Baja California, Guanajuato y Tamaulipas. En su mayoría estas instituciones seguían el modelo establecido por la Comisión Nacional, en cuanto a su estructura y funcionamiento” (Estrada 1994, 64).

Todos estos organismos persiguen como objetivo común la protección, promoción, observancia, estudio y divulgación de los derechos humanos, consagrados en la Constitución y en los Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos. Tienen la responsabilidad de proteger los derechos humanos de las personas ante las posibles violaciones de las autoridades estatales y municipales. La figura de los ombudsmen mexicanos es colegiada, a diferencia de otros países en los que la figura es unipersonal. Por otro lado, nuestro país es el único en la región latinoamericana que tiene un ombudsman nacional y uno en cada estado; por si fuera poco, es también la nación que más recursos financieros destina al rubro de los derechos humanos en todo el mundo.

⁹⁶ En Suecia, Finlandia y España, el ombudsman si tienen competencia para conocer de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes del Poder Judicial. Todavía no existe un ombudsman judicial en nuestro país, lo cual sería deseable y necesario, véase Carpizo, 1992, citado en Rodríguez (2001, 74).

La Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero (CODDEHUM) fue instalada de manera oficial el 28 de septiembre de 1990 (CODDEHUM 2014).⁹⁷ El artículo 4 de la Ley que crea la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero, describe a la institución guerrerense como “un organismo [...]; de integración plural, con la participación de la sociedad civil; [...], con relación directa con el titular del poder ejecutivo y sin intermediación alguna, para efectos de comunicación y auxilio material, pero sin estar sometido a su mando” (artículo 4).

La ley de la CODDEHUM presenta como única reforma la realizada el 22 de diciembre de 1992. Comparándosele con las leyes del resto de las comisiones estatales, es la que menos actualizaciones ha recibido. Además, no está armonizada con los recientes cambios aplicados en la federación en materia de derechos humanos. La falta de reformas a su ley, puede notarse en el hecho de que todavía el nombramiento del Presidente de la Comisión es atribución del Ejecutivo del Estado, “con la aprobación del Congreso, teniendo carácter inamovible hasta su jubilación, y sólo podrá ser removido conforme al Régimen de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado” (artículo 13, párrafo segundo). Es importante resaltar que el ombudsman cuenta con facultades para interponer sanciones administrativas y pecuniarias a las autoridades públicas que, por negligencia o por dolo, no proporcionen la información que el organismo solicite en relación a las quejas (artículo 16). Estas capacidades de sanción deberían poseerlas también los demás organismos públicos, para que tengan dientes con qué cumplir el mandato que les da origen. Lo negativo de esta ley es que no existe un sistema de elección democrática del ombudsman, que asigne un plazo determinado para ejercer el cargo con posibilidad de reelección. En 1990, el entonces gobernador del Estado, José Francisco Ruiz Massieu, nombró al licenciado Juan Alarcón Hernández como presidente del Organismo Estatal, cargo que desempeñaría hasta el 11 de diciembre del 2013.⁹⁸

La Comisión Estatal de los Derechos Humanos Chihuahua (CEDHCH) fue instaurada por decreto del gobernador del Estado, Lic. Fernando Baeza Meléndez, el 22 de noviembre de 1990. De este modo, nace esta Comisión como un órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo. El 26 de septiembre de 1992 se decreta la descentralización del organismo del

⁹⁷ La ley fue publicada en el Periódico Oficial, el 26 de septiembre de 1990.

⁹⁸ Fecha de su fallecimiento.

Poder Ejecutivo. El 22 de septiembre del 2012, se consagró la institución como “un organismo público autónomo, creado por disposición expresa de la Constitución Política del Estado, con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios” (Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, artículo 2). El Lic. Alfredo Cervantes García fue el primer ombudsman de esta Comisión (CEDHCH 2012). La última actualización a su ley fundacional se realizó el 22 de septiembre de 2012, la cual homologa su contenido con la reciente reforma constitucional federal en materia de derechos humanos.⁹⁹ El actual Presidente de este organismo es el licenciado José Luis Armendáriz González.

La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche (CODHECAM) fue creada en noviembre de 1990, por decreto del entonces gobernador del Estado, Abelardo Carrillo Zavala, “como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobierno” (Ávila 2007, 33). Con la publicación de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche, el día 1 de enero de 1993, se elevó a rango constitucional (Huerta y Hurtado 2003). Fue constituida como “un organismo constitucional, con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios” (artículo 2). El 30 de agosto del 2012, la LX Legislatura del Congreso del Estado expidió el Decreto Número 248 que armoniza la ley fundacional del organismo con la reforma Constitucional del 10 de junio del 2011.¹⁰⁰ La Presidenta de esta Comisión Estatal es la maestra Ana Patricia Lara Guerrero.

La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas (CODHET) comenzó su existencia formal el 6 de diciembre de 1991 por decreto número 153 expedido por la Quincuagésima Cuarta Legislatura del Estado, que fue publicado en el Periódico Oficial Estatal el 21 de septiembre de este mismo año. El 6 de diciembre de 1993, la Quincuagésima Quinta Legislatura reformó los artículos 58 y 126 de la Constitución Local, elevando al nivel constitucional en el ámbito estatal a la CODHET. Por decreto número 76 expedido el 6 de enero de 1994, esta última legislatura aprobó la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas derogando el anterior decreto de creación (CODHET 2014). La CODHET es definida por su ley fundacional como “un organismo

⁹⁹ Las cursivas son nuestras. La autonomía del organismo se promulgó mediante Decreto No. 807-2012 II P.O. publicado en el Periódico Oficial del Estado, No. 76, 22 de septiembre de 2012.

¹⁰⁰ Publicado en el Periódico Oficial del Estado, el 10 de junio del 2011.

público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio” (artículo 2). La última reforma que recibió esta ley fue publicada en el Diario Oficial el 15 de mayo del 2013, quedando armonizada con la última reforma federal en materia de derechos humanos. El ombudsman que actualmente está al frente de la comisión tamaulipeca es el maestro José Martín García Martínez.

La Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana del Estado de Baja California (PDHBC) fue el primero de los organismos públicos locales que logró institucionalizarse, de manera previa a la reforma de la Constitución Federal del 28 de enero de 1992. El entonces gobernador del Estado, Ernesto Ruffo Appel, envió a la XIII Legislatura estatal una iniciativa de ley para la creación de este organismo, oficio número 545 del 1 de agosto de 1990, que fue aprobada el 31 de enero de 1991.¹⁰¹ La PDHBC “es un organismo de carácter administrativo de participación ciudadana, dotado de autonomía plena, presupuestaria y reglamentaria, con personalidad jurídica y patrimonio propios” (Ley sobre la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana de Baja California, artículo 3).

El Primer Ombudsman del organismo fue José Luis Pérez Canchola, elegido democráticamente y emanado de las propuestas realizadas por la sociedad civil. Los elementos que pueden destacarse del contenido de esta ley son dotar al organismo de plena autonomía, adelantándose a la reforma federal de 1999. Como hecho relevante, la ley no limita el alcance del organismo en relación a los actos de las autoridades del Poder Judicial, como sucede con los OPDH surgidos a partir de la reforma Constitucional de 1992 (PDHBC 2014). La última reforma de esta ley data del 25 de agosto de 2006, faltando adicionarle las actualizaciones que ordena la normatividad nacional en materia de derechos humanos. El actual Procurador de los Derechos Humanos de Baja California es el licenciado Arnulfo de León Lavenant.

La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima (CDHECO) “nació por mandato Constitucional, mediante decreto número 57 del H. Congreso del Estado, de fecha 20 de mayo de 1992, y publicado en el Periódico Oficial ‘El Estado de Colima’, el 30 de

¹⁰¹ Publicada mediante Decreto No. 49 en el Periódico Oficial, el 10 de marzo de 1991. El licenciado Ernesto Ruffo Appel fue el primer gobernador emanado de las filas del Partido Acción Nacional (PAN), al ganar las elecciones para la gubernatura de Baja California en 1989. La última reforma fue publicada en el Periódico Oficial, Número 35, el 25 de agosto de 2006, por lo que no está armonizada con la reciente reforma de la Constitución Federal del 10 de junio del 2011.

ese mismo mes y año” (CDHECO 2014). La Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de Colima la constituye como un “organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, de control constitucional, autónomo y con participación de la sociedad civil, a través de su consejo” (artículo 3). La Ley Orgánica se homologó con la Constitución Federal en materia de los derechos humanos el 1 de febrero del 2014.¹⁰² El actual presidente del organismo es el Lic. Roberto Chapula de la Mora.

La Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato (PDHEGTO) se creó gracias a la aprobación de su ley fundacional el 16 de octubre de 1992. El organismo “estará dotado de plena autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propios” (Ley para la Protección de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato, artículo 2). Esta Procuraduría inició sus labores el 3 de mayo de 1993 (PDHEGTO 2012). La última actualización a la Ley que Crea esta Procuraduría fue realizada por el Congreso local el 14 de septiembre del 2012.¹⁰³ Esta ley ya ha sido adecuada con la reforma federal del 10 de junio del 2011. El Procurador de los Derechos Humanos de este organismo en la actualidad es el licenciado Gustavo Rodríguez Junquera.

La Comisión Estatal de los Derechos Humanos Chiapas (CEDHCHIS) fue fundada mediante la aprobación de su ley fundacional el 30 de noviembre de 1992, misma que fue publicada en el periódico oficial del Estado el 2 de diciembre de 1992 (Huerta y Hurtado 2003). De acuerdo a la ley que lo crea, se trata de “un organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio” (Ley que crea la Comisión Estatal de los Derechos Humanos Chiapas, artículo 2). El 27 de diciembre del 2013 se modificó su normatividad, para homologarla con la reciente reforma federal en materia de derechos humanos.¹⁰⁴ Quien preside al organismo es el licenciado Juan Oscar Trinidad Palacios.

La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tabasco (CEDHTB) se reconoció en la Constitución Local el 8 de diciembre de 1992, fecha en que se aprobó la Ley de Derechos Humanos del Estado de Tabasco. Esta ley fue publicada el 6 de enero de 1993.¹⁰⁵ La naturaleza de la Comisión Estatal es ser “un organismo constitucional, con autonomía

¹⁰² Periódico Oficial, No. 7, suplemento 1, Decreto Número 278.

¹⁰³ Última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado Número 148, tercer parte, de fecha 14 de septiembre de 2012.

¹⁰⁴ Última reforma publicada en el Periódico Oficial, Tomo III, Número 077, 2ª. Sección, 27, Decreto número 308, diciembre de 2013.

¹⁰⁵ En el Diario Oficial del Estado de Tabasco.

orgánica funcional, de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propio” (artículo 7). La más reciente actualización de la ley que funda la Comisión se llevó a cabo con la publicación de la reforma del 14 de mayo del 2014.¹⁰⁶ Actualmente preside los trabajos de la Comisión como titular el Dr. Jesús Manuel Argáez de los Santos.

La Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Querétaro (CEDHQ) se conformó como una institución el 18 de diciembre de 1992, por aprobación de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado Libre y Soberano de Querétaro de Arteaga, que fue publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado “La Sombra de Arteaga”, el 24 de diciembre de 1992. La Ley fundacional de esta institucionalidad establece que la Comisión es “un organismo que cuenta con autonomía constitucional, personalidad jurídica y patrimonio propio; con las atribuciones y obligaciones que le confieren esta Ley y los demás ordenamientos aplicables” (artículo 6). La última reforma a esta ley fue publicada el 3 de septiembre del 2010.¹⁰⁷ Todavía no ha sido puesta al día con las últimas modificaciones realizadas a la Constitución Federal en materia de derechos humanos. El actual ombudsman del organismo es el licenciado José Adolfo Ortega Osorio.

La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León (CEDHNL) fue creada mediante la publicación de su ley fundacional el 28 de diciembre de 1992. Es “un organismo público descentralizado, autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio” (Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, artículo 2). La última actualización a su ley fundacional data del 11 de junio del 2014.¹⁰⁸ No se le han hecho las modificaciones que demanda la reforma federal del 10 de junio del 2011. La doctora Minerva Martínez Garza es la actual titular de la Comisión regiomontana.

La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo (CDHEH) aparece el 15 de enero de 1992, por medio de la aprobación del proyecto que adicionaba el artículo 9 bis a la Constitución Política del Estado de Hidalgo. El 30 de junio de ese mismo año, el Congreso del Estado emitió la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo (Considerando número 4). Lo creó como “un organismo público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, tendrá autonomía técnica y de gestión en el

¹⁰⁶ Periódico Oficial del Estado de Tabasco, Extraordinario No. 111, Decreto 090.

¹⁰⁷ En el Periódico Oficial del Estado “La Sombra de Arteaga”, Número 43.

¹⁰⁸ Se reforma el primer párrafo del artículo 4, Periódico Oficial del Estado, Decreto No. 159, 11 de junio de 2014.

ejercicio de sus atribuciones y podrá decidir sobre su organización interna y funcionamiento, en los términos que disponga la Ley” (artículo 17). La más reciente actualización de esta Ley Orgánica, se publicó el 22 de octubre de 2012, misma que hace las adecuaciones ordenadas por la Constitucional Federal en materia de derechos humanos.¹⁰⁹ El presidente del organismo es el licenciado Alejandro Straffon Ortiz.

La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila (CODHEC) se fundó el 30 de junio de 1992 al aprobarse su normatividad, publicada posteriormente el 17 de julio de 1992.¹¹⁰ La Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Coahuila de Zaragoza, establece que se trata de “un organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios” (artículo 3). La última reforma data del 12 de abril del 2013, que la adecúa con la reciente modificación de la legislación nacional. El ombudsman de la comisión guerrerense es el licenciado Xavier Díez de Urdanivia.

La Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de San Luis Potosí (CEDHSLP) fue creada por decreto del entonces gobernador interino del Estado de San Luis Potosí, Gonzalo Martínez Corbalá, en septiembre de 1992. Sin embargo, algunas turbulencias políticas generadas en ese estado por el movimiento social denominado “Navismo”, dificultaron la administración gubernamental retrasando la instalación inmediata del organismo. Por esta razón, “no fue sino hasta abril de 1993 que el sustituto de aquél, Teófilo Torres Corzo, nombró al Titular del organismo comenzando, así, a funcionar” (Faz 2008, 3). La institución fue constituida como “un organismo público autónomo de participación ciudadana, dotado de plena autonomía presupuestal, técnica y de gestión” (Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de San Luis Potosí, artículo 3). Este reglamento se actualizó el 28 de junio del 2014, misma que pone sus artículos a la vanguardia de los recientes cambios efectuados en la Constitución Federal.¹¹¹ El licenciado Jorge Vega Arrollo es quien encabeza la oficina del ombudsman potosino.

La Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo (CDHEQROO) fue creada el 30 de septiembre de 1992, mediante decreto número 96 expedido por la IV Legislatura del Estado. No obstante, la Comisión iniciaría sus funciones hasta enero de

¹⁰⁹ En el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo.

¹¹⁰ En el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Coahuila.

¹¹¹ Publicada en el Periódico Oficial.

1993 (CDHEQROO 2014).¹¹² La Ley que crea la Comisión, la instituye como “un organismo público, con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propio” (artículo 2). El 27 de febrero de 2014 se publicó la reforma que actualiza esta ley con la reciente reforma de la Constitución nacional del 11 de junio de 2011.¹¹³ En toda su historia el organismo ha tenido siete presidentes. El actual ombudsman de la CDHEQROO es el licenciado Harley Sosa Guillén, quien asumiera el cargo en abril del 2014.

La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora (CEDH-SON) fue creada el 8 de octubre de 1992, con la aprobación de la Ley Número 123, publicada en el Boletín Oficial (BO) por conducto del gobernador del estado, licenciado Manlio Fabio Beltrones Rivera.¹¹⁴ Sin embargo, el organismo comenzaría sus funciones hasta el 17 de noviembre de ese mismo año. El 17 de diciembre de 1998 se modificó la ley fundacional del organismo, pasando la elección del Presidente de la Comisión a manos del Congreso del Estado. Desde sus inicios se diseñó la institución “como un organismo público, de carácter autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios” (Ley Número 123, que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos, artículo 2). Los presidentes que han estado al frente de la CEDH son José Antonio García Ocampo (1992-1996), Miguel Ángel Bustamante Maldonado (1996-2004), Jorge Sáenz Félix (2004-2009) y Raúl Arturo Ramírez Ramírez (2010-2018) (Lagunes y Noriega 2012). La última reforma a su normatividad fue aprobada el 13 de diciembre del 2013 y publicada en el Boletín Oficial del Estado el 9 de enero del 2014, misma que contiene los cambios introducidos en la reforma federal del 10 de junio del 2011.

La Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (CODHEM) se constituyó como tal mediante la promulgación de su ley fundacional el 16 de octubre de 1992, la cual fue publicada el 20 de octubre de 1992. La CODHEM es “un organismo público de carácter permanente, con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios” (Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, artículo 3). La última reforma a esta ley se realizó el 30 de marzo del 2011 modificando substancialmente

¹¹² Decreto número 99, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

¹¹³ Periódico Oficial del Estado.

¹¹⁴ Boletín Oficial del Estado de Sonora, Número 29, Sección I, Tomo CL, 8 de octubre de 1992.

el contenido de la misma, para ponerla en consonancia con los últimos cambios hechos a la reforma federal en materia de derechos humanos.

La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Baja California Sur (CEDHBCS) fue creada el 3 de diciembre de 1992, mediante la aprobación de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Baja California Sur. Esta ley fundacional fue publicada el 20 de diciembre de 1992.¹¹⁵ La más reciente reforma tuvo lugar el 22 de febrero del 2005 que se publicó el 20 de marzo. Su normatividad aún no se adecúa a la reciente reforma federal en materia de derechos humanos. El ombudsman actual es el licenciado Ramón Meza Verdugo.

La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla (CDHP) se creó con la publicación de su ley fundacional el 18 de diciembre de 1992.¹¹⁶ Sin embargo, la institución iniciaría sus funciones hasta el 6 de septiembre de 1993 (CDHP 2014). La ley de la Comisión establece que “es un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Estará dotado de autonomía operativa, de gestión, decisión y presupuestaria” (artículo 2). La última reforma a la Ley de la CDHP salió publicada el 19 de marzo de 2014, pero no presenta las modificaciones exigidas por la Constitucional nacional. El actual presidente del organismo es el Maestro Adolfo López Badillo.

La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas (CDHEZ) se creó por la publicación del decreto número 15, a cargo del gobernador Arturo Romo Gutiérrez, aprobado por la Quincuagésima Cuarta Legislatura del Estado el 17 de enero de 1993 (CDHEZ 2014). Esta legislación establece que la CDHEZ es “un organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio” (Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, artículo 3). Las últimas adiciones realizadas a la ley fundacional de esta Comisión tienen por fecha el 17 de febrero de 2013. En ellas se han incorporaron los cambios constitucionales más recientes en materia de derechos humanos en el ámbito federal.

La Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca (DDHPO) se creó el 28 de enero de 1993 con la publicación de la Ley de la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca (Huerta y Hurtado 2003). Este documento lo erige como

¹¹⁵ Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Baja California Sur, Decreto 888.

¹¹⁶ Periódico Oficial del Estado de Puebla.

“un organismo público, autónomo, ciudadanizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Que se rige por los principios de universalidad, integralidad, exigibilidad y progresividad” (artículo 3). Esta normatividad fue armonizada con la última reforma federal en la materia el 14 de febrero de 2012.¹¹⁷

La Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán (CEDHM) nació como institución el 8 de febrero de 1993, gracias al decreto legislativo número 96, publicado en el Diario Oficial del Estado durante la gestión del gobernador Ausencio Chávez Hernández (CEDHM 2014). La ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos le otorga el rango de un organismo “con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios” (artículo 2). La última reforma a su ley fundacional se publicó el 28 de diciembre de 2011, que contiene ya las modificaciones realizadas en materia de derechos humanos a la Carta Fundamental.¹¹⁸ El actual presidente de la Comisión es el doctor José María Cázares Solórzano.

La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala (CEDHTLAX) fue creada por decreto número 5, expedido por la LIV Legislatura del Estado de Tlaxcala el 16 de febrero de 1993, publicado el 24 de febrero de este mismo año (CEDHTLAX 2014). La ley Estatal de la Comisión de Derechos Humanos de Tlaxcala señala que la CEDHTLAX “es un organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con independencia” (artículo 2). La reforma más reciente a esta ley salió publicada el 25 de septiembre de 2006.¹¹⁹ No obstante, sigue careciendo de los cambios sustanciales que exige la reforma del 10 de junio del 2011 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El sistema de elección del ombudsman es distinto a la del resto de los OPDH. El mismo Consejo Consultivo, elige de sus integrantes, al presidente de la Comisión (artículo 10). En el trayecto de su historia, la institución ha tenido diez presidentes, uno por año. El actual ombudsman es el licenciado Francisco Mixcoatl Antonio.

La Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Sinaloa (CEDHS) fue constituida el día 7 de abril de 1993, como “un organismo descentralizado, representativo de composición plural, con autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propios” (Ley Orgánica de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sinaloa, artículo 2).

¹¹⁷ Periódico Oficial, Tomo XCIV, Decreto Número 823, publicado en el 14 de febrero de 2012.

¹¹⁸ Diario Oficial del Estado de Michoacán, Decreto Legislativo No. 409.

¹¹⁹ Publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

La última reforma que se hizo a su ley fundacional data del 4 de julio del 2001. Aún no se armoniza con la reforma federal.

La Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit (CDDHN) se constituyó en una institución pública defensora de los derechos humanos, gracias a la publicación del decreto de la Ley Orgánica de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit el 13 de julio de 1993 (Huerta y Hurtado 2003). En esta normatividad, se le reconoce como “un organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios, dotado de autonomía de gestión, presupuestaria, técnica y operativa y con participación de la sociedad civil” (artículo 3). La más reciente modificación de la ley fundacional de este organismo se hizo el 8 de marzo del 2014, misma que la adecúa con la reforma federal en materia de derechos humanos.¹²⁰ El presidente de la Comisión de Derechos Humanos es el maestro Guillermo Huicot Rivas Álvarez.

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) se creó el 30 de septiembre de 1993.¹²¹ “Es el más joven de los organismos públicos de defensa de los derechos humanos que existen en México” (CDHDF 2014b). La Ley creacional de la CDHDF especifica que es un “organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonios propios” (artículo 2). Esta ley no ha sido armonizada con la reforma federal en la materia, pero su contenido es de avanzada en relación a la defensa y promoción de los derechos humanos. La última reforma se publicó el 14 de mayo del 2014.¹²² En opinión de Monsiváis, es la Comisión con el mejor desempeño en México (Monsiváis 2010). La actual presidenta de la Comisión del Distrito Federal es la doctora Perla Gómez Gallardo (CDHDF 2014a).

La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (CEDHJ) se creó mediante la aprobación de su ley fundacional el 23 de diciembre de 1997, publicada el 20 de enero de 1998. La ley que crea este organismo explicita que es “un organismo público, dotado de plena autonomía, con personalidad jurídica y patrimonio propio, de carácter permanente, de participación ciudadana y de servicio gratuito” (Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco, artículo 3). La última reforma hecha a su normatividad se publicó el 24

¹²⁰ Publicada en el Periódico Oficial del Estado de Nayarit.

¹²¹ Su ley fundacional se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 22 de junio de 1993.

¹²² En la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

de junio de 1999. Todavía no ha sido adaptada con la reforma federal del 10 de junio del 2011. El presidente del organismo estatal es el doctor Felipe de Jesús Álvarez Cibrián.

La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango (CEDHDGO) se creó con la aprobación de la Ley Orgánica de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango, el 15 de diciembre del 2001; esta ley fue publicada el 30 de diciembre de ese mismo año.¹²³ La CEDHDGO “es un organismo público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, dotado de autonomía técnica, de gestión y presupuestaria” (artículo 2). La última reforma a su ordenamiento se publicó el 11 septiembre de 2008, por lo que aún no se ha adaptado a los recientes cambios en materia de derechos humanos que se han realizado a nivel federal. El titular actual de la oficina del ombudsman duranguense es el licenciado Felipe de Jesús Martínez Rodarte.

La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos (CDHM) se institucionaliza con la publicación de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos el 9 de febrero de 2000.¹²⁴ Se conformó como “un Organismo Público, con autonomía de gestión y de presupuesto, dotada de personalidad jurídica y patrimonio propio” (artículo 3). La última actualización hecha a su ley fundacional data del 20 de mayo del 2009. En consecuencia, no se ha adecuado todavía con la reciente reforma a la Carta Magna en el rubro de los derechos humanos.¹²⁵ La actual presidenta del organismo es la licenciada Lucero Ivonne Benítez Villaseñor.

La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán (CODHEY) fue institucionalizada gracias a la publicación de la Ley que la crea, el 22 de mayo del 2002 (Huerta y Hurtado 2003). Este documento normativo describe a la CODHEY, como “un organismo público, autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, de carácter permanente, de participación ciudadana y de servicio gratuito” (Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán, artículo 5). La armonización de esta ley local con la reforma Constitución nacional fue publicada recientemente, el 25 de febrero del 2014. Al tiempo presente, dirige las funciones del organismo el doctor Jorge Alfonso Victoria Maldonado.

¹²³ En el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado.

¹²⁴ Publicada en el Periódico Oficial del Estado “Tierra y Libertad”.

¹²⁵ Decreto No. 1204, publicado en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” No. 4709.

La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Aguascalientes (CEDHA), se creó gracias a la publicación de su normatividad fundacional el 10 de febrero del 2003. En este ordenamiento, se entiende por CEDHA “un órgano autónomo en su gestión y presupuesto, con personalidad jurídica y patrimonio propios” (Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos Aguascalientes, artículo 6). El 10 de Junio del 2013, se publicó la última modificación a esta ley en la Primera Sección del Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, que nivela su contenido de acuerdo a las modificaciones recientes de la Carta Magna Federal. El presidente del organismo en la actualidad es el licenciado Jesús Eduardo Martín Jáuregui.

La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz (CEDHV) nació como un organismo dependiente de la administración pública estatal el 18 de diciembre de 1990, mediante decreto que se publicó en la Gaceta Oficial del Estado, número 151. El 10 de enero de 1991 se realizó la ceremonia de instalación de la Comisión en la Sala de Banderas del Palacio de Gobierno del Estado de Veracruz-Llave, durante la cual tomó posesión como primer presidente, el Lic. Luis Rafael Hernández Palacios Mirón. Con la reforma federal del 28 de enero de 1992, los OPDH nacional y locales adquieren rango constitucional. El 26 de septiembre de este año, se publicó la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos para el Estado de Veracruz-Llave, en la que se le reconoce como “un organismo autónomo de Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, goza de autonomía técnica y presupuestal” (artículo 2).¹²⁶

No obstante el claro objetivo que persigue la comisión veracruzana, Zavaleta ha documentado con claridad la subordinación a la que se encuentra sometida por parte de los gobernadores del estado y del partido oficial (PRI), hecho que explica el actual retroceso institucional que experimenta el organismo (Zavaleta 2010). Los presidentes que han encabezado los trabajos de la CEDHV después de constitucionalizarse son Margarita Herrera Ortiz (1993-2000), Jorge Luis Rivera Huesca (2001-2003), Nohemí Quirasco Hernández (2003-2011) y Luis Fernando Pérez Escamilla (2011 a la fecha). La ley fundacional ha sido adaptada el 1 de abril del 2010,¹²⁷ por lo que no ha sido armonizada con la última legislación nacional en materia de derechos humanos (CEDHV 2013).

¹²⁶ Gaceta Oficial del Estado Número 14, Decreto número 351.

¹²⁷ Publicada en la Gaceta Oficial del Estado.

Los documentos normativos en los que se describen a las Comisiones de Derechos Humanos como un “organismo público autónomo” son los de Chihuahua, Tamaulipas, Chiapas, Coahuila, San Luis Potosí, Sonora, Baja California Sur, Oaxaca (“ciudadanizado”), Nayarit, Distrito Federal y Yucatán; un “organismo público descentralizado”, Colima (“con participación de la sociedad civil, a través de su consejo”), Nuevo León (“autónomo”) y Sinaloa. Está “dotado de plena autonomía”, Jalisco (“y de servicio gratuito”), Guanajuato y San Luis Potosí; “organismo público de carácter administrativo”, el Estado de México. Están constituidos como un “organismo público autónomo” de “participación ciudadana”, San Luis Potosí y Baja California; tienen, además, un “carácter permanente” y “de servicio gratuito”, Jalisco y Yucatán. Es “un organismo autónomo de Estado” el de Veracruz. Morelos, Durango, Hidalgo, Aguascalientes y Quintana Roo reciben únicamente la denominación de “organismo público” sin hacer alusión a la autonomía. Es un “organismo autónomo” el de Zacatecas y Tlaxcala (“con independencia”); es un “organismo constitucional”, Tabasco y Campeche; el de Guerrero es un “organismo [...] de integración plural”, que también cuenta “con participación de la sociedad civil”.

Es importante subrayar que las leyes fundacionales de los organismos de derechos humanos, especifican que éstos tienen personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía presupuestaria y de gestión. Todas estas leyes indican que dichas instituciones tienen por objeto la defensa, protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos establecidos por el orden jurídico mexicano y por los instrumentos internacionales de derechos humanos.¹²⁸ Sumado a lo anterior, dieciséis de ellos (Michoacán, Veracruz, Tabasco, Querétaro, Campeche, Hidalgo, Nayarit, Sonora, Oaxaca, Zacatecas, Aguascalientes, San Luis Potosí, Distrito Federal, Coahuila, Estado de México y Chiapas) tienen por objetivo erradicar y combatir toda forma de discriminación social por causas de raza, posición social, cultural, preferencia sexual, género, creencia religiosa, ideología, edad, enfermedad, discapacidad, por señalar las más importantes.

¹²⁸ Las leyes fundacionales de los OPDH que también reconocen como fuente de los derechos humanos los tratados, convenidos y pactos internacionales firmados por México, son aquellas que recientemente han reformado su contenido, para armonizarlo con la última reforma federal en materia de derechos humanos, de fecha 10 de junio del 2011.

3.1.3. Las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)

El incremento paulatino de organizaciones dedicadas a los derechos humanos, representa el creciente activismo social en esta materia de agrupaciones que, sin fines de lucro, luchan para que el Estado respete los derechos de toda persona. En nuestro país, las primeras en defender y promover los derechos humanos fueron las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). Estas organizaciones comenzaron a surgir en la década de los 90's, con un papel más o menos protagónico. En orden cronológico, a nivel nacional, las primeras en surgir fueron la Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH) y el Centro de Derechos Humanos Francisco de Vitoria (Centro Vitoria o CDHFFV) en 1984; le siguió el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro Prodh) en 1988; el Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de las Casas (Frayba) y la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH) en 1989. En México hay más de 2702 organizaciones, cifra que contrasta con el escaso número de OSC existentes en 1984. No obstante, el número de estas organizaciones aumentó exponencialmente a partir del año 1990. El trabajo que realizan ha sido fundamental para la defensa de los derechos humanos en nuestro país.

La labor de las OSC es de suma importancia, pues representan una fuerte presión social para el gobierno, que es quien viola los derechos humanos de los ciudadanos; fungen, además, como observatorios ciudadanos en relación a estas violaciones. Un grupo numeroso de ellas, quizás las más importantes del país (74 OSC de 22 estados), han conformado la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los derechos para Todas y Todos" A. C. Como parte del arduo trabajo de difusión que realizan en materia de derechos humanos, emiten informes alternativos con recomendaciones sobre la situación de los derechos humanos en México. Algunos informes han sido presentados en audiencia ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Otros informes documentan a detalle casos de violación a los derechos humanos en los cuales el Estado Mexicano ha sido partícipe (Acteal, Atenco, Tribu Yaqui) o tratan casos tales como el esclarecimiento y sanción de los crímenes cometidos en el pasado en el sexenio 2000-2006, la represión a la que han sido sujetos los defensores de los derechos humanos en el país, el problema migratorio, la desaparición forzada, las ejecuciones extrajudiciales, prisión por

motivos políticos y, en general, los crímenes de lesa humanidad perpetrados por el gobierno mexicano.

Las OSC han manifestado abiertamente que el país enfrenta un retroceso en materia de derechos humanos. Todo lo anterior tiene lugar en el contexto de la imposición social de las políticas económicas neoliberales imperialistas, que han legitimado una excesiva militarización para combatir los supuestos “enemigos” internos al Estado, que no son más que enemigos fabricados discursivamente por el gobierno para asegurar la expansión y profundización de dichas políticas neoliberales. Estas políticas son de control social. De acuerdo a un informe de la Acción Urgente para Defensores de Derechos Humanos, A. C., existen en México tres formas de paramilitarismo. La primera tiene lugar cuando la Marina o el Ejército atacan a la población civil de manera coordinada con el narcotráfico; la segunda se da cuando los paramilitares son conformados por desertores del ejército con financiamiento del narcotráfico; la tercera forma es conformada por mercenarios o militares que dan entrenamiento a algunos miembros de la población civil, los cuales cometen toda serie de crímenes en contra de la población en general (ACUDDEH 2013).

Es sabido que el narcotráfico es uno de los pilares fundamentales de la economía neoliberal, es parte de la economía mundial y estatal, que “en el discurso, es el enemigo a vencer e, incluso, es la fuente de todos los males del país” (ACUDDEH 2013, 16). Este sirve de pretexto al Estado para legitimar políticas de seguridad nacional que son violatorias de los derechos humanos. Lo que realmente se pretende es extender el control social de la población civil. De esta manera, se criminaliza la acción de los defensores de los derechos humanos y de toda persona o grupo que se oponga a los intereses neoliberales, con el único objetivo de asegurar el control de la clase dominante.

En este sentido, las políticas calderonistas de seguridad pública fueron exitosas pues no buscaban acabar con el negocio de la droga, sino fortalecer el control social que permite ese comercio. Las políticas de seguridad peñistas buscan el mismo objetivo, pero la estrategia empleada es diferente. Éstas no ponen énfasis en los procesos, sino en los resultados. El narcotráfico, por un lado, “es fuente de financiamiento para las guerras imperialistas, y por otro, también es el pretexto de los Estados capitalistas para incrementar la industria militar e incluso para generar guerras en las cuales se busca el control, ya no

sólo del narcotráfico, sino de los recursos geoestratégicos necesarios para mantener la hegemonía económica sobre otros Estados” (Ídem).

Es amplia y abundante la producción literaria de estas organizaciones en materia de derechos humanos. Abajo se enlistan los más importantes informes y documentos emitidos por algunas de ellas, con el respaldo de la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los derechos para Todas y Todos” A. C. Lo anterior con el propósito de ilustrar el arduo trabajo que realizan estas asociaciones a favor de los derechos humanos.

- a) Sierra, Jorge, Rafael Ruiz y José Barragán. 1991. *La Comisión Nacional de Derechos Humanos. Una visión no gubernamental*. México: Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A. C.
- b) Ramírez, Gloria (coordinadora). 2007. *Ombudsman y sociedad civil: retos y propuestas. Informes alternativos sobre la situación de los derechos humanos en México*. México: Academia Mexicana de los Derechos Humanos, A. C.
- c) *Represión y hostigamiento en México a Defensores de Derechos Humanos* (octubre 2001).
- d) *Los Derechos Humanos en el primer año de la administración de Felipe Calderón* (Febrero 2008).
- e) *Informe colaborativo de violaciones a los derechos humanos. 12 presos por la defensa de la Tierra. Es tiempo de su libertad* (Mayo 2010).
- f) *Esclarecimiento y sanción a los delitos del pasado en el sexenio 2000-2006: compromisos quebrantados y justicia aplazada*.
- g) *Defender los derechos humanos en México: el costo de la dignidad. Junio de 2012 a mayo de 2013*.
- h) *Migrantes en Prisión: la incriminación de migrantes en México. Otro destino trágico* (Septiembre 2014).
- i) *Derechos Humanos y protesta social en México: Audiencia temática presentada ante la CIDH* (octubre 2014).
- j) *La defensa de los derechos humanos en México: una lucha contra la impunidad. Junio de 2013 a mayo de 2014*.

- k) *El derecho a defender los derechos humanos en México: informe sobre la situación de las personas defensoras (2011-2013).*
- l) *Informe preliminar del proceso de consulta a la Tribu Yuki. A un año de la Sentencia de la SCJN* (mayo 2014).
- m) *Los derechos humanos a debate: entre el cinismo oficial y la Dignidad de los Pueblos* (octubre 2014).

En Veracruz se creó la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos, A. C. en el año de 1985. Ésta fue una de las primeras OSC a nivel local en México.¹²⁹ En el Estado de Sonora existe una organización que se denomina Asociación Estatal para la Defensa de los Derechos Humanos, que es una Institución de Asistencia Pública (IAP), por lo que recibe recursos del gobierno (Núñez y Mujer Sonora 2014). No obstante, el título de la institución le viene grande en relación con el único derecho que defiende en la práctica: proporcionar desayunos a niños de escasos recursos. Las organizaciones no gubernamentales defensoras de derechos humanos que existen en nuestra entidad son escasas. Por otro lado, ninguna defiende los derechos humanos de manera integral, es decir, no luchan por cualquier derecho humano vulnerado, sino por casos específicos de derechos humanos. La única organización que ha tenido un papel destacado, protagónico, no sólo a nivel local, sino también en el ámbito nacional es Sonora Ciudadana, A. C.

Sonora Ciudadana (en adelante SC) nació en el año 2005. Está integrada por cuatro personas: Guillermo Alejandro Noriega Esparza (Director General); Artemiza Michel Reyna (Subdirectora), Tomás Abarca Reyes (Director de Comunicación Institucional) y Betzabel García Ovalle (Administración y Desarrollo de programas). Desde el comienzo de su trabajo, SC se orientó a defender los derechos de acceso a la información pública y de acceso a la salud pública, con algunos casos de éxito a nivel local.¹³⁰ Lo que ellos realizan

¹²⁹ Entrevista a María Monserrat Díaz, Directora del Colectivo Feminista de Xalapa, 29 de agosto de 2013.

¹³⁰ El “caso Abel Montenegro” (Noriega y Jaime 2009) y “caso La Rebelión de los Enfermos”, Nuevo León (Noriega 2012). Estos casos fueron documentados en los siguientes trabajos de investigación publicados por la organización: *Discriminación y acceso a los servicios de salud y Auditoría Ciudadana: la discriminación en el ISSSTELEON*. Véase también una síntesis de ambos casos en *Non-Discrimination, Article & Government*’ Budgets. Discriminatory expenditures based on health status. <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/ND-Discrimination-in-expenditures-due-to-health-status.pdf> (recuperado el 20 de noviembre de 2014); “La Rebelión de los Enfermos: acceso a los servicios médicos sin discriminación”, capítulo de libro publicado en *Rendición de cuentas social en México: evaluación y control desde la sociedad civil*, obra coeditada por Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental del Gobierno del Estado de Oaxaca

es lo que se conoce como litigación estratégica, con apoyo de Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C. El litigio estratégico consiste en tomar un caso paradigmático de violación a los derechos humanos, en este caso de acceso a la salud, que conduzca a reformar aquellos reglamentos de las instituciones de seguridad social que sean discriminatorias, por ende, anticonstitucionales.

Esta organización ha documentado las constantes prácticas discriminatorias que impiden el acceso a la seguridad social por enfermedad del Instituto de Seguridad y Servicios de los Trabajadores del Estado de Sonora (Isssteson). El caso más sonado a nivel local es el de Abel Montenegro, un profesor a quien durante 11 años le fue negado el derecho de acceso a la salud pública por padecer una enfermedad crónica degenerativa (hipertensión arterial), a pesar de que esta institución descontaba quincenalmente de su sueldo la cuota correspondiente a la prestación de los servicios de salud. El señor Montenegro acudió ante SC para solicitar su intervención ante las instancias respectivas. Este organismo tomó el caso e inició las investigaciones con el auxilio de las leyes de acceso a la información pública. El par de objetivos propuestos por el organismo desde que tomó el caso fueron, por un lado, buscar el amparo de la justicia federal para restablecer los derechos vulnerados del ciudadano y, por el otro, alcanzar un precedente que conduzca a la eliminación de dicha práctica en el país. Para ello, el organismo pidió la colaboración del área de litigio estratégico de Fundar, con el propósito de conseguir el amparo federal. Dos años después de iniciar la intervención de los organismos, “la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha otorgado el amparo al señor Montenegro, dando así la razón a los argumentos de anticonstitucionalidad y lo discriminatorio de exigir buena salud como condicionante para acceder a los servicios médicos” (Noriega y Jaime 2009, 7).

La organización civil SC logró documentar que a pesar de que el derecho de acceso a la seguridad social se encuentra garantizado en la Constitución Federal y en los Tratados Internacionales, lo común en nuestro país es la existencia de “una práctica gubernamental generalizada que limita el acceso a este derecho en aras de la ‘eficiencia financiera’ de una institución. En otras palabras, se violentan derechos por ‘ahorrar’ recursos” (Ídem). Así la

y la Secretaría de la Función Pública del Gobierno Federal. Esta obra puede descargarse de <http://www.sonoraciudadana.org.mx/Content/publicaciones/rdc.pdf> (recuperado el 20 de noviembre de 2014).

organización demostró que el Isssteson discrimina y viola los derechos humanos de las personas que intentan afiliarse a la dependencia de gobierno.

El señor Montenegro ingresó al servicio público municipal el primero de agosto de 1998. Tiene 62 años de edad y padece hipertensión arterial, una enfermedad crónica degenerativa que es totalmente tratable con medicamentos y que no lo ha incapacitado para desempeñar sus funciones en el Ayuntamiento de Hermosillo. Después de un mes de ingresar a la función pública, se le informó que podía pasar a afiliarse al Isssteson. No obstante, el 22 de septiembre de 1998, fecha en la que le entregarían la credencial del instituto como derechohabiente, le comunicaron por escrito que no era apto para afiliarse, puesto que no cumplía con lo que prescribe la Ley de Servicio Civil del Estado de Sonora (artículo 4). Aunque la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios de los Trabajadores del Estado de Sonora (Ley 38) no exige el requisito de demostrar buena salud para ser afiliado, el Reglamento de Servicios Médicos sí lo establece.

El análisis de las leyes que regulan el acceso al derecho a la salud pública muestran que el requisito de gozar de buena salud, como establece el Reglamento Interno del Isssteson (artículo 6), es discriminatorio, puesto que viola la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 1, 2, 4 y 123, apartado B, fracción XI). Estos artículos claramente señalan que nadie puede ser discriminado por motivos de salud, ni por ninguna otra causa, que toda persona tiene derecho al trabajo digno y a la salud. Asimismo, los Tratados Internacionales como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo XVI), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 3) y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículos 1 y 2) reconocen de manera explícita el derecho de toda persona a la seguridad social. El estudio realizado por SC determinó que Sonora no es el único estado en el país cuyos institutos de seguridad tienen leyes discriminatorias para acceder a los servicios de salud, pues “otras 13 entidades se encuentran en la misma situación, sin contar aún a los municipios del país” (Noriega y Jaime 2009, 16).¹³¹

¹³¹ En total son catorce los estados de la república (casi el 44 por ciento de los estados del país) que contemplan el requisito de gozar de buena salud para ser afiliado a la institución de seguridad social, como consta en El Reglamento de la Ley del Seguro Social en Materia de Afiliación, Clasificación de empresas, Recaudación y Fiscalización, artículos 81, 82 y 85. Zacatecas, Yucatán, San Luis Potosí, Querétaro, Morelos,

Del 2001 al 2008, la organización detectó que el Isssteson mantuvo un repunte en el número de solicitudes de afiliación rechazadas, pues “en los últimos siete años, el Isssteson le ha negado el servicio a 404 servidores públicos por no tener ‘buena salud’” (ibíd., 18). No obstante, la afectación también se extiende a los familiares de los afectados. Si se tiene en cuenta que el promedio de hijos por familia en Sonora es de 3.4, el número de personas a las que se les niega el acceso a la salud se incrementa considerablemente.¹³² La causa común por las que sufrieron discriminación las personas a las que les fue negada la afiliación al instituto en comento fueron por enfermedades crónico degenerativas, entre las que destacan por el número de recurrencia la diabetes melitus, la hipertensión arterial, la cardiopatía, padecimiento pulmonar, aortoesclerosis, cardiomegalia, obesidad mórbida, diabetes melitus tipo 2, insuficiencia renal, entre 29 padecimientos más. Lo paradójico es que “en el 2008 el Isssteson negó la afiliación a personas enfermas de cáncer y con obesidad, padecimientos que en 2007 aseguraban no estar dentro de las causales para negar la afiliación” (ibíd., 20).

El 24 de junio del 2008, la organización interpuso un amparo ante el Juzgado de Distrito en el Estado de Sonora, el cual fue rechazado por el Juez Jorge Raúl Valencia Ruiz. Por esta razón, ante la solicitud de las organizaciones civiles SC y Fundar, el 19 de noviembre del 2008 la SCJN atrajo el caso, por considerar que el asunto cumplía con los requisitos de interés y trascendencia. El 18 de marzo de 2009, los magistrados del máximo tribunal de justicia del país determinaron que era inconstitucional el requisito exigido por el Isssteson, para poder afiliarse a los servidores, por lo que resolvió a favor del afectado el amparo número 44/2009 interpuesto por las organizaciones demandantes (Noriega 2012). El 29 de junio del 2009, SC logró la afiliación del señor Montenegro, como fruto de la sentencia dictada por la Primera Sala de la SCJN. Esta resolución establece un precedente

Jalisco y Colima tienen subrogados sus servicios de salud al IMSS. En cambio, Veracruz, Oaxaca, Campeche, Michoacán y Aguascalientes comparten la afiliación de servidores públicos dentro de “un esquema mixto” IMSS e ISSSTE Federal (Noriega y Jaime 2009, 23). Los estados que tienen subrogado sus servicios de salud al IMSS son “Colima, Jalisco, Morelos, Querétaro, San Luis Potosí, Yucatán y Zacatecas” (Noriega y Jaime 2009, 27). El Estado de Nuevo León cuenta con una institución propia, el Isssteleón, que replica esta misma práctica discriminatoria al exigir a los servidores públicos del estado y municipios el requisito de gozar de buena salud para ser afiliados al instituto.

¹³² En el supuesto que la familia esté integrada por el papá, la mamá y los 3.4 hijos (5.4 personas afectadas por familia). Al multiplicar 4.4×404 el resultado es de 1776.6 personas que no recibieron atención médica por parte del Isssteson durante el periodo 2001-2008.

en el ámbito nacional, ya que se trata de un tema que nunca había sido abordado en los tribunales (Noriega y Jaime 2009).

El problema pendiente de resolver es que el amparo sólo vale para el caso de Abel, de manera que para hacerse extensivo a todas las personas se deberá modificar la normatividad que restringe el derecho a la salud por el sólo hecho de tener una enfermedad crónica degenerativa, lo cual es discriminatorio y, en consecuencia, inconstitucional. Mientras el Isssteson no quite dicha restricción, los trabajadores del Estado que padezcan alguna enfermedad crónica no podrán ingresar a los servicios de salud que otorga el instituto. Sólo si los juzgados de Distrito y la Suprema Corte emiten cinco amparos consecutivos sobre casos similares, se alcanzaría la jurisprudencia necesaria para que quede prohibido en todo el país la exigencia de buena salud como requisito para ingresar a las instituciones públicas que brindan servicios médicos.

En relación al papel que desempeñó en este caso la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, la organización civil SC describe su intervención en los términos de desarrollar sus actividades en el secreto, de darle poca publicidad a una recomendación que denunciaba estos hechos (No. 05/2006) y de no ejercer su facultad de proponer modificaciones legislativas para erradicar esta práctica que impide el derecho humano a la salud, por lo que “la irregularidad persistió” (ibíd., 35). Por último, se reconoce la importancia de hacer uso del derecho a la información pública (transparencia) como un medio para hacer posible la realización de otros derechos humanos. En el caso del señor Montenegro, la utilización del derecho al acceso a la información pública condujo a la realización del derecho de acceso a la salud. Es relevante mencionar que “gracias a la campaña La Rebelión de los Enfermos, que congrega a trabajadores discriminados y sus familias, el Congreso del Estado de Sonora reformó la ley para prohibir cualquier tipo de discriminación y erradicar la disposición” (Noriega 2012, 2).

Esta misma lucha se extendió al Estado de Nuevo León donde la ley que crea el Isssteleón niega el acceso a los servicios de salud a las personas que hayan cumplido 50 años de edad o por padecer una enfermedad crónico degenerativa (artículo 4, fracciones IV y V). Este es el único estado donde la práctica continúa vigente. La organización SC documentó que en el periodo 2000-2011, el 30 por ciento de los trabajadores del estado y municipios que solicitaron los servicios de salud fueron rechazados por padecer

enfermedades de preexistencia, mientras que el 70 por ciento restante se les negó ese derecho a causa de la edad. La excusa que han dado las instituciones de salud en México es la financiera, pues justifican los requisitos discriminatorios para acceder a los servicios de salud en aras de evitar un impacto negativo a sus finanzas.

Empero, tomando en cuenta que el mayor número de personas rechazadas por el Isssteleón se presentó durante el 2011 (277) y que el presupuesto otorgado para la institución en este año fue de 5 mil millones de pesos, el impacto es mínimo o limitado puesto que el número de personas rechazadas equivale al 0.6 por ciento del total de personas afiliadas al instituto (122 mil 500) (Noriega 2012). De acuerdo con Artemiza Michel, subdirectora de SC, la excusa de la incosteabilidad financiera en el caso del Isssteson, no se sostiene porque se ha demostrado que “el Gobierno del Estado había gastado en un número artístico en un festival cultural más de 4 millones de pesos, y el argumento se utilizó públicamente para cuestionar a un gobierno que negaba servicios de salud a los enfermos por ser costosas sus enfermedades, pero sí gastaba a manos llenas en festivales artísticos” (Michel 2013, 58).

3.2. La politización de los derechos humanos en Sonora

En esta sección se estudia el modo en que algunas violaciones de derechos humanos llegan a politizarse. Para lograrlo será necesario examinar el tipo de discursos que elabora el gobierno local referente a los derechos humanos, los tipos de mecanismos de cooperación que se dan entre las Organizaciones de la Sociedad y la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora. La revisión de los informes de gobierno de Manlio Fabio Beltrones, Armando López Nogales, Eduardo Bours Castelo y Guillermo Padrés Elías permite analizar el tipo de discursos emitidos por el gobierno local entorno a los derechos humanos. En cambio, el estudio de los informes de actividades anuales de la CEDH y las entrevistas a miembros de organizaciones civiles, coadyuvarán a determinar si este organismo ha creado lazos de cooperación con organizaciones de la sociedad civil para la promoción y difusión de los derechos humanos o esta relación es más bien nula. Por último, se expondrán tres casos de violaciones a los derechos humanos en nuestro estado (Guardería ABC, China de Guaymas y Gisela), como prueba de la politización que enfrenta el Organismo Local.

3.2.1. El discurso de los gobernadores locales sobre los derechos humanos

Antes de comenzar a analizar el discurso de los gobernadores del Estado de Sonora a cerca de los derechos humanos en los informes de gobierno, es menester ubicarlos de modo cronológico dentro de los periodos de su gestión. Manlio Fabio Beltrones Rivera fue gobernador del Estado de Sonora del 22 de octubre de 1991 al 21 de octubre de 1997, Armando López Nogales del 22 de octubre de 1997 al 12 de septiembre de 2003, Eduardo Bours Castelo del 13 de septiembre de 2003 al 12 de septiembre del 2009 y Guillermo Padrés Elías del 13 de septiembre de 2009 al 12 de septiembre de 2015 (Pineda 2010; Lagunes 2011). Los primeros dieciséis años de historia de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos se insertan en el marco de tres sexenios de gobiernos priistas; los cinco años restantes han tenido lugar en el ámbito de la alternancia. El candidato del Partido Acción Nacional (PAN), Guillermo Padrés Elías, ganó la gubernatura del Estado de Sonora en los comicios electorales del 5 de julio del 2009, tras la derrota de su más cercano contendiente, Alfonso Elías Serrano, candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

En los informes de los gobernadores Manlio Fabio Beltrones y Armando López Nogales, se introducía la cuestión de los derechos humanos dentro de la sección “procuración de justicia” del apartado “Desarrollo social”, pero no había una sección especial dedicada a los derechos humanos. En los informes de Eduardo Bours Castelo, por primera vez en la historia de los informes, aparece una sección, la sexta o séptima, denominada “derechos humanos y atención integral a víctimas de delito” dentro del primer apartado titulado “Nada ni nadie por encima de la ley”. En cambio, en los informes de Guillermo Padrés Elías, esta misma sección cambia de nombre y de lugar en el informe; ahora esta sección, la primera, se llama “Respeto a garantías y derechos humanos” que se encuentra dentro del quinto apartado “Sonora Seguro” y del tercer sub apartado “Estado de Derecho”.

Los gobernadores locales manejan el tema de los derechos humanos dentro del marco de la procuración de Justicia. Para el Caso de la CEDH de Sonora vale lo que Zavaleta (2010) aplica al caso de la CEDH de Veracruz: la utilización de un doble discurso por parte de los gobernadores. Por un lado dicen respetar la autonomía de la Comisión y, por el otro, usan al Congreso para nombrar a los ombudsmen. En los informes de gobierno se habla

más de fortalecer el Estado de Derecho, que dicho sea de paso no existe en México, modernizando normatividades, que mejorar la seguridad pública, en general, el frágil sistema de procuración de justicia del país, con sus cuerpos policiacos, ministerios públicos, juzgados, tribunales, y centros penitenciarios que, paradójicamente, son las autoridades que más lesionan los derechos humanos de los ciudadanos.¹³³ Para el gobierno, la Comisión es una fuente de legitimación de policías, jueces, que ante los constantes abusos de poder emplean como escudo protector al organismo local, para simular que se defienden los derechos humanos consagrados en los tratados internacionales, en la Constitución Federal y en la local, pero nada más alejado de la práctica cotidiana.

Los informes gubernamentales no dicen nada sobre las recomendaciones que no se aceptan o las que no se cumplen. La Comisión no informa al gobierno, y si lo hace no se sabe, porque en estos documentos oficiales no se alude al estado que guardan, por lo menos, las recomendaciones turnadas a la Procuraduría de Justicia del Estado. Más bien, puede verse que en ellos se da prioridad a mostrar datos de recepción de quejas, recomendaciones, conciliaciones, sin hacer mención de cómo fueron cumplidas éstas o por qué no fueron cumplidas las que fueron aceptadas. Las afirmaciones que se hallan en los informes están redactadas en términos de una elegante retórica, pero vaciadas de contenido sustantivo. En todo caso, la lógica institucional que se sigue para el caso de la Comisión sonoreNSE es la misma que describe Zavaleta para el caso veracruzano: “si se recomienda no se acepta; si se acepta no se cumple, y si se cumple no se hace daño. La condena moral de los responsables de violaciones que pertenecen a estas instituciones no pasa en la mayoría de los casos de simples recomendaciones sin efectos jurisdiccionales” (Zavaleta 2010, 421).

En el Primer Informe de Gobierno de Manlio Fabio Beltrones (1993) se habla del aprecio que tienen los sonorenses por su seguridad y por la justicia, como si fuera una cuestión que no interesara a todo ciudadano o algo extraordinario observado pocas veces. El documento se refiere a la violencia y la inseguridad como fenómenos sociales ajenos a nuestra entidad, pues se les coloca espacialmente a estos fenómenos en otras entidades del

¹³³ Las autoridades que más vulneran los derechos humanos son aquellas que tienen la responsabilidad o la obligación de procurar su defensa. O dicho de otra manera, el Estado que es el principal responsable en defender y promover los derechos fundamentales de las personas es el que más los viola en la práctica. Esta es la paradoja. Con ello descuida su tarea principal que es la de preservar la seguridad pública de cada ciudadano y mantener el orden social.

país y del mundo entero, pero no en el nuestro, omisión hecha para continuar con la retórica de que en el estado se respetan los derechos ciudadanos y el Estado de Derecho. Por otro lado, los gobernadores sostienen que es suficiente cambiar normatividades para modificar la cuestión de hecho en relación a las frecuentes violaciones a los derechos humanos cometidas por las autoridades públicas, como es el caso de este informe en el que se habla de modernización de leyes y de la creación de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos.

Reconozco la vocación y aprecio que los sonorenses tienen por la justicia y la seguridad pública, así como la responsabilidad que en ello le es inherente al Estado, sobre todo hoy en día que observamos al fenómeno de la inseguridad y la violencia campeando impunemente en muchas entidades hermanas de nuestro país y en el mundo entero.

Por ello, hemos hecho todo lo humana y materialmente posible asignando recursos crecientes, modernizando los ordenamientos legales, [...] En esa perspectiva se creó también la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, que desde la fecha de su instalación ha recibido 565 quejas, de las cuales han concluido 479 con 65 propuestas de conciliación y la emisión de 42 resoluciones, de las cuales, sólo una de ellas no ha sido aceptada” (Gobierno del Estado de Sonora 1993, 20).

Los únicos resultados que se muestran del trabajo realizado por la Comisión Estatal en los informes de gobierno, son números a cerca de la recepción de quejas, propuestas de conciliación y resoluciones, pero nunca se menciona cuántas recomendaciones fueron cumplidas y cómo cumplieron las autoridades las recomendaciones que tienen el estado de totalmente cumplidas. Esta omisión es grave, si se toma en cuenta que la emisión de recomendaciones tiene un fin correctivo, es decir, restituir a la víctima en el goce de sus derechos humanos. Sin embargo, en el discurso de los informes se maneja la aceptación de recomendaciones como información suficiente, cuando se trata más bien de una información parcial que nada dice sobre la restitución de los derechos vulnerados. Esta insuficiencia, desde luego, refleja el poco compromiso del gobierno con los derechos humanos.

La misma situación se presenta también en el Primer Informe de Gobierno de Armando López Nogales (1998), en el que se habla del tema de los derechos humanos de manera retórica y superficial. Por ejemplo, se dice del propósito que tiene su gobierno de hacer realidad la defensa de los derechos humanos en los términos de justicia social, mediante el “constante seguimiento a los asuntos en los que han intervenido elementos de la institución del Ministerio Público, a fin de que se deslinden responsabilidades conforme al procedimiento respectivo, y así prevenir la reiteración de acciones que vulneren los derechos humanos” (Gobierno del Estado de Sonora 1998, 89).

No obstante, la praxis es distinta a la anterior aseveración al revisarse los informes de resultados de la Comisión Estatal de Derechos Humanos. En ellos se denuncia reiteradamente que no fueron sancionadas las policías que practicaron la tortura, el abuso de autoridad, la dilación en la procuración de justicia, la violación a los derechos de los reclusos, entre otras faltas graves, que no fueron sancionadas conforme lo señala la ley, aplicándose sanciones demasiado leves que no disuaden a sus autores de repetir las, tales como la amonestación y el apercibimiento. Por si fuera poca la simulación del gobierno en relación a este tema, en este informe se dice de manera literal que “la Policía Judicial del Estado ha puesto de inmediato a disposición de las autoridades competentes a quienes por algún motivo se han visto involucrados en delitos, dándose prioridad a la información que se solicita, en vía de quejas, por el actuar de la policía. A la fecha se han recibido 53 quejas, de las cuales cuatro han sido de recomendación, ocho acuerdo de No Responsabilidad y cinco propuestas de conciliación” (ibíd., 90).

En contraposición a esta postura retórico triunfalista que caracteriza al discurso oficial, los informes de actividades de los tres primeros ombudsmen han denunciado abiertamente este hecho, que no ha sido ventilado en los informes de gobierno. No todos los informes de la Comisión tematizan esta denuncia, pero algunos de ellos como es el caso del segundo y cuarto informes de José Antonio García Ocampo se alude, por el contrario, a la preocupante posición de las autoridades que investigan de manera superficial los casos de torturas denunciadas en las recomendaciones, sin que por ello se ejerza la acción penal en contra de las autoridades involucradas, ni se apliquen sanciones conforme a la normatividad por estos graves delitos. En el segundo informe de actividades de José Antonio García Ocampo se señala esta deplorable situación en los términos siguientes:

Pero más preocupante es la postura que asumen algunas autoridades que en respuesta a nuestros requerimientos presentan investigaciones superficiales que sólo ponen de relieve el ánimo de proteger las conductas transgresoras de servidores públicos incapaces y arbitrarios. Desde luego, es más preocupante porque con ello se observa que la impunidad se fomenta por quienes tienen el compromiso original de combatirla. Tan incongruente actitud ha sido observada en el seguimiento de las recomendaciones 16/93, 25/93, 38/93, 41/93, 46/93, 51/93, 53/93, 04/94, situación que delatamos ante el superior jerárquico de dichas autoridades: Procurador General de Justicia del Estado y Presidente Municipal de Cajeme; de todos estos casos sólo obtuvimos respuesta positiva en las precisiones formuladas a la 16/93 (CEDH-SON 1994, 107).

El cuarto informe de José Antonio García Ocampo describe este mismo hecho, por un lado, denunciando la complicidad de las autoridades responsables de investigar, enjuiciar y aplicar sanciones con las autoridades involucradas (policías) en casos de abusos graves en contra de los derechos humanos de las víctimas. Por el otro, el organismo refiere que pese a que se han impuesto sanciones “debe quedar claro que en muchos de estos casos, especialmente en los delatados como graves, las sanciones impuestas no cumplen las expectativas de la Comisión” (CEDH-SON 1996a, 165). En cambio, oponiéndose a la consolidación del Estado de Derecho mediante el respeto de los derechos humanos, “algunos sectores de la administración pública reinciden en políticas equívocas que rayan en un inexplicable proteccionismo del servidor público que transgrede el orden jurídico” (ibíd., 166). A este respecto, el informe refiere que:

De las 10 Recomendaciones emitidas desde la fecha de la instalación de la Comisión a la actual, por el delito de tortura, 4 corresponden al presente periodo. Del total, en 2 no se ejerció acción penal; 1 se consideró tácitamente no aceptada; 3 casos con cumplimiento negligente; en 1 se hizo la consignación a la autoridad judicial en base a indagatorias superficiales que propiciaron la negativa de la orden de aprehensión; en 1 caso no se aceptó la Recomendación; en 2 casos se encuentran dentro del término legal para ser cumplida; en ningún caso se ha obtenido sentencia condenatoria contra el servidor público involucrado (ibíd., 165).

Existe un hecho relevante digno de atención. Las afirmaciones sostenidas en los informes de gobierno de Eduardo Bours Castelo reconocen de manera implícita las deficiencias de sus predecesores en materia de derechos humanos. En el primer informe de su gobierno (2004), resalta la importancia de fortalecer el Estado de Derecho, garantizar la procuración de justicia y el respeto a las garantías individuales; informa que no se había dado seguimiento a las recomendaciones emitidas a su gobierno por la Comisión Local y la Nacional, situación que lo llevó a crear la Dirección de la Defensoría de Oficio para que fuera la instancia encargada de atender las resoluciones recibidas. Con la creación de esta dirección fue posible llenar “un enorme vacío en la atención de las recomendaciones emitidas por las Comisiones de Derechos Humanos, ya que anteriormente quedaban sin seguimiento, referencia o registro. De esa manera, se podrá dar respuesta inmediata a los ciudadanos que vean violentados sus derechos y se establecieron las bases para ser más expeditos en la atención de tales recomendaciones” (Gobierno del Estado de Sonora 2004, 24).

Este informe de Eduardo Bours deja entrever que no se les daba seguimiento a las recomendaciones en años anteriores, lo cual pone en evidencia la retórica de los gobiernos, como se ha dicho anteriormente, de enarbolar un eficientismo inexistente en la procuración de justicia y, de manera particular, en la defensa de los derechos humanos. Este eficientismo queda manifiesto en este primer informe al sostenerse que “aun cuando en este primer año de gobierno se han atendido al 100 por ciento las recomendaciones de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, la acción gubernamental no debe limitarse a su cumplimiento estadístico” (Ídem).

Esta retórica eficientista que da prioridad a la cantidad que a la calidad, queda al descubierto con los mismos datos proporcionados por la Comisión Estatal de Derechos Humanos que acentúan la falta de compromiso de las autoridades responsables de investigar y sancionar las violaciones de derechos humanos, pues aunque en el año 2004 no hubo informe, los informes de actividades y las respuestas a las solicitudes de acceso a la información pública del organismo sobre el modo en que fueron cumplidas las recomendaciones de los años 1993 hasta el 2012, reflejan la falta de seriedad e interés por parte del gobierno en proteger los derechos humanos de los ciudadanos. Esto se da en todos los informes sin excepción y exhibe la debilidad institucional de las instituciones

encargadas de la procuración de justicia y la defensa de los derechos humanos, cuando presumen haber cumplido las recomendaciones como si eso bastara. La pregunta fundamental que deben responder los gobiernos en sus informes es la siguiente: ¿Se lograron restituir los derechos humanos vulnerados de las víctimas con el cumplimiento de las acciones sugeridas en cada recomendación? Una respuesta negativa equivale a decir que las autoridades públicas están por encima de la ley y en contra del Estado de Derecho.

Que en los informes de gobierno se diga que se han cumplido todas las recomendaciones, de ninguna manera quiere decir que se han restituido los derechos vulnerados de las víctimas, que es lo más importante del cumplimiento de una recomendación. El hecho es que se omite decir de qué manera las autoridades han cumplido los puntos recomendatorios sugeridos en las recomendaciones por la CEDH. Desde luego que es una omisión intencional, pues poner esta información en el informe de gobierno evidenciaría que el cumplimiento de las recomendaciones no resarce los derechos vulnerados de las víctimas, toda vez que no hay sanciones que los restituyan. En pocas palabras, esta acción pondría de manifiesto que tanto las autoridades públicas como la propia Comisión simulan que se cumplen las recomendaciones. En el primer informe de gobierno de Guillermo Padrés Elías es por demás temeraria la sentencia de que “en el ámbito de los derechos humanos, hemos dado cumplimiento a nuestra obligación de velar por la legalidad, como uno de los principios fundamentales que rigen la sana convivencia social, al proteger los intereses individuales y sociales, y salvaguardar los derechos de las personas” (Gobierno del Estado de Sonora 2010, 165).

La lógica discursiva presente en los informes anteriores se repite en los informes de Guillermo Padrés Elías, quien presume de haber “aceptado y cumplido las recomendaciones, propuestas de conciliación, solicitudes de información y solicitudes de colaboración provenientes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de la Comisión Estatal de Derechos Humanos” (Gobierno del Estado de Sonora 2010, 165). Sin embargo, en una respuesta de la CEDH en relación a la solicitud de acceso a la información pública sobre el estado actual que guardan las recomendaciones del año 2010, se informa que la recomendación número 22 del 2010 es la única que no ha sido cumplida totalmente, pues aparece con el estado de cumplimiento parcial. Esta recomendación fue dirigida a la

Subprocuraduría de Justicia del Estado, Delegación Ciudad Obregón, Sonora.¹³⁴ La delegación forma parte de la administración pública estatal, lo que hace responsable al Gobierno del Estado de velar por su cumplimiento. Este dato proporcionado por la Comisión desdice la información proporcionada por el gobernador sonorenses en relación al cumplimiento de las recomendaciones durante el primer año de su administración.

A diferencia de los tres ombudsmen anteriores que delataban a las autoridades que no aceptaban, cumplían u obstaculizaban el trabajo de la Comisión en la investigación de los casos de violaciones a los derechos humanos, los informes de Raúl Arturo Ramírez Ramírez se han caracterizado por adular al actual gobierno en materia de derechos humanos y a exaltar los resultados conseguidos por el organismo en este rubro desde que tomó el cargo. En su primer informe de actividades correspondiente al año 2010 se lee lo siguiente: “por lo anterior, hoy por hoy, podemos presumir que estamos, con trabajo firme, decidido y con resultados, recobrando la confianza de la gente. Lo anterior, no hubiese sido posible si en Sonora no existiese un Gobierno respetuoso y comprometido con los derechos humanos. Mi más sincero reconocimiento al titular del Poder Ejecutivo, por hacer del Estado de Sonora, tierra fértil para la promoción y difusión de las garantías individuales” (CEDH-SON 2010b, 9-10).

Sin embargo, la realidad es distinta cuando se miran los hechos, pues nada más contrario a los derechos humanos que obstaculizar la realización de los mismos cuando su defensa atenta contra los intereses políticos o de grupo. Este ha sido el comportamiento del gobierno estatal, por lo menos, en tres casos de violaciones graves a los derechos humanos, los cuales dos de ellos fueron calificados primero por la Comisión Estatal de no violatorios a los derechos humanos y de violatorios a los mismos por la Comisión Nacional después de ejercer su facultad de atracción. Esto sin duda pone en evidencia el juego político al que se prestan estos casos en los que se politiza la defensa de los derechos humanos.¹³⁵

¹³⁴ Respuesta de la CEDH/UETOM/43/2014 del 29 de septiembre del 2014 a la solicitud de acceso a la información pública vía infomex Sonora, folio 600814 del 22 de septiembre del 2014 (véase anexo 5).

¹³⁵ El caso de la China de Guaymas y de Gisela, la empleada doméstica de la Casa de Gobierno que se verá en la sección 2.2.3. La politización, siguiendo a don Luis F. Aguilar, “ocurre cuando, por meras razones políticas –en el sentido menor de obtener, mantener e incrementar el poder de un partido o grupo–, los partidos intervienen en el *análisis* y la *gestión* administrativa y alteran arbitrariamente su ejercicio y resultados, distorsionando el análisis que sustenta las decisiones y desordenando el proceso de gestión que se encarga de llevar a efecto las decisiones, con el resultado de ocasionar daños sociales” (Aguilar 2009, 141, nota 2).

La defensa de los derechos humanos en el sistema no jurisdiccional está más allá de la legalidad, pues aunque se inserta en este nivel su fuente está en la ética pública. Es necesaria una ética pública que sea el criterio normativo fundamental para elegir a los funcionarios públicos, pues un hombre honrado y respetado por la comunidad política también debe serlo en el ejercicio de las funciones públicas. Por el contrario, la elección de estos funcionarios en base a criterios que prescindan de una buena base ética, como de hecho pasa, hacen que las que instituciones políticas sean proclives a la corrupción, que carezcan de autoridad moral y se debiliten.

El nivel legal ni siquiera se ha hecho respetar ni es respetado por las autoridades, sean éstas mandos medios o altos mandos, lo que da origen a la impunidad y a la simulación, pues las recomendaciones por su misma naturaleza son morales y en este mismo terreno se encuentra la aceptación y el cumplimiento de las mismas. Al no obligar a la autoridad de manera coactiva hacen residir su fuerza moral en la institución que las emite y su cumplimiento en la buena fe o voluntad del gobierno que las recibe. Por todo ello, el incumplimiento de éstas no puede ser causa de sanción legal, sino tan sólo de una sanción moral que en realidad poco preocupa a las autoridades infractoras.¹³⁶ No obstante, la falta de ética en el ejercicio de la función pública, aunado al fuerte control gubernamental al que está sujeta la Comisión, como se verá en el siguiente capítulo, quita fuerza moral a una institución que en la práctica debe ser autónoma y trabajar de manera conjunta con las agrupaciones de la sociedad civil, si de verdad pretende defender de manera eficiente y exitosa los derechos humanos de toda persona, pues todavía se está lejos de alcanzar ese objetivo en nuestro estado y en el país. Por el contrario, lo que se observa en el plano de los hechos es la sistemática violación de los derechos humanos de los ciudadanos, sin que por ello la Comisión Estatal asuma un rol protagónico para su defensa. Es más, cuando se trata de un conflicto de intereses entre los implicados, el organismo se pone más del lado del

¹³⁶ En la revista *Proceso* salió publicada una nota periodística en la que el Secretario de Seguridad Pública del Estado de Sonora, Ernesto Munró Palacio, se mofaba de las recomendaciones emitidas por la CEDH de Sonora, en el contexto de la recomendación 036/2014 emitida por el organismo sobre el caso de la muerte del reo Juan Manuel, interno del Centro de Readaptación Social de Caborca, provocada por el golpe en la cabeza que le dio un interno. El artículo dice textualmente que al aludido Secretario de Seguridad “le provocó risa la recomendación que emitió la Comisión Estatal de los Derechos Humanos (CEDH) en defensa de un reo que perdió la vida y otro al que le desmembraron un brazo en una riña carcelaria” (Proceso 2014). Esto refleja la poca autoridad moral que tiene la Comisión en la entidad y que las autoridades públicas no toman en serio el trabajo que ésta realiza en pro de los derechos fundamentales de las personas.

gobierno que del ciudadano, a pesar de que éste último cuenta con menos recursos materiales y legales para defenderse.

3.2.2. La relación de la CEDH con las organizaciones de la sociedad civil (OSC)

En Sonora, a diferencia de otros estados como Veracruz, Oaxaca o Chiapas, existen pocas organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la defensa y promoción de los derechos humanos. Se sabe que de ese escaso número, ninguna de las más importantes OSC han establecido lazos de colaboración con el Organismo Estatal, como es el caso de Sonora Ciudadana A. C, a pesar de que la ley fundacional de la Comisión (Ley 123, artículo 16, Fracción VI) establece que ésta deberá entablar lazos de colaboración con este tipo de organizaciones para cumplir con el mandato constitucional, razón de ser del organismo, de promover, garantizar y difundir los derechos humanos.

Existe una diversidad de organismos más o menos heterogéneos dentro de la sociedad. En el caso particular de los organismos públicos autónomos y las organizaciones de la sociedad civil, su trabajo fundamental es garantizar que sean respetados y cumplidos los derechos humanos de todo ciudadano asegurándose que las autoridades del Estado den cumplimiento a las obligaciones contraídas al momento de asumir el cargo público. Los organismos públicos autónomos son un contrapeso al gobierno, pues vigilan, previenen, promueven y defienden los derechos humanos de los ciudadanos, mediante el uso de varios mecanismos de control, como crear programas para la promoción y defensa de derechos humanos, recibir quejas de ciudadanos sobre la violación de sus derechos, enviar recomendaciones a las dependencias de gobierno para que las acepte; dar seguimiento a estas recomendaciones para que los funcionarios de gobierno reparen el daño cometido; educar a la ciudadanía para que conozca cuáles son sus derechos; capacitar a sus funcionarios y evaluar su desempeño, entre otras (Monsiváis 2010; Zavaleta 2010).

Las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) defienden y promueven los derechos humanos desde la ciudadanía y a favor de la misma, a diferencia de los Organismo Públicos Autónomos que fungen de árbitro entre la sociedad civil y el gobierno. Las OSC, también conocidas como Organizaciones No Gubernamentales (ONG), son un contrapeso desde afuera del gobierno que vela por los derechos de cada ciudadano y pueden describirse siguiendo a Collado como “aquellas que se definen como defensoras del interés general, de

lo público, que no están animadas por un fin lucrativo individual, y en las cuales los intereses grupales o corporativos se supeditan o están en función del beneficio de los ciudadanos y ciudadanas, es decir, del interés de las mayorías” (Collado 2002, 3). En esta misma línea, Concha sostiene que las organizaciones civiles son agrupaciones que no llaman mucho la atención, regularmente pequeñas, conformadas por individuos que no tienen ningún tipo de relación con las instituciones de gobierno o con los partidos políticos; están integradas con el fin de defender sus propios intereses, denunciar las agresiones que reciban por causa de su trabajo, promover sus propias ideas, los derechos humanos, los indígenas y la educación popular (Concha 1994).

Entorno a la relación que puede darse entre las organizaciones civiles y los Organismos Públicos de Derechos Humanos (OPDH), lo deseable sería que establecieran lazos de cooperación. No obstante, como bien lo señala el jurista veracruzano Samuel Hernández Apodaca al referirse a este tema, “los organismos civiles de Derechos Humanos, han optado por mantener su trabajo de forma separada de la Comisión, la crítica fundamental se centra en su burocratismo e inmovilidad para enfrentar temas que involucran a las autoridades estatales”.¹³⁷ Es difícil crear mecanismos de colaboración entre las OSC y los OPDH, “porque estás tratando con agentes del gobierno que cubren y trabajan para el gobierno del Estado. Porque no sabes dónde empieza el Gobierno del Estado, el grupo político del Gobierno del Estado, y dónde termina la Comisión. Más bien, cuando tenemos una denuncia, un caso, acudimos a instancias civiles”.¹³⁸ Existe una profunda desconfianza de la sociedad civil organizada en relación a las comisiones; éstas han perdido credibilidad y se percibe su trabajo como altamente burocratizado e ineficiente.

En una entrevista que se le hizo a Guillermo Noriega, Director de Sonora Ciudadana A. C, (de aquí en adelante SC) se le preguntó si la Comisión de Derechos Humanos de Sonora ha llegado a acuerdos con estas instituciones, especialmente con Sonora Ciudadana, para una cooperación mutua en la realización de investigaciones y el establecimiento de mecanismos de acción para el fomento de una cultura de los derechos humanos. La respuesta dada a esta cuestión fue que en los ocho años que tiene SC operando nunca han

¹³⁷ Entrevista a Samuel Hernández Apodaca, Director General de Paidea, Consultoría para el conocimiento, 18 de agosto de 2013.

¹³⁸ Entrevista a Francisco Domínguez Canseco, Coordinador del Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara Corona (CESEM), 16 de agosto de 2013.

recibido siquiera un boletín o comunicado institucional en que se les invite a sumarse a exigir el cumplimiento de una recomendación. Este sería el ideal en la teoría, pero no es todavía en la práctica. Sin embargo, cuando la organización ha acudido a la CEDH para solicitar su intervención en ciertos asuntos, la respuesta de ésta ha sido favorable. Es más, la atención es buena y se da en un ambiente de mucho respeto. El entrevistado señaló un hecho relevante a favor del actual ombudsman, Raúl Arturo Ramírez Ramírez:

Algo inédito en el sistema ombudsman en general es que los ombudsman casi no presentan acciones de anticonstitucionalidad. En el caso del impuesto a la enfermedad, que te decía del ISSSTESON, sí firmó acción de anticonstitucionalidad. Eso fue en el 2010 o 2011. Es insólito. Yo mismo fui a pedirle que lo hiciera. Nosotros hicimos la acción de inconstitucionalidad. Se la llevamos, la leyó, la autorizó, la imprimió en un papel membretado de la CEDH, la firmó y me la dio. Yo personalmente fui a la Suprema Corte de justicia de la Nación a entregarla. Esto es inédito. No sucede. Otros colegas de otras Organizaciones de la Sociedad Civil cuando supieron de esto nos preguntaron que si cómo le habíamos hecho para que el ombudsman accediera a firmarla. Y les comenté que teníamos muy buena relación con la CEDH. Que haya empatía, entendimiento, buena relación es clave. Pero párale de contar.

Ha habido otras ocasiones que muy probablemente pudiera estar emitiendo acciones de anticonstitucionalidad y no lo haya hecho, tal vez. Lo que también sé que su buena relación con los actores de gobierno se vio mermada por culpa de esta acción de anticonstitucionalidad, porque le echa a perder esa buena relación, ya conocimos el proyecto y lo vamos a ganar. A lo mejor en los próximos treinta años a la Suprema Corte se les ocurra resolver, porque son tardadísimos para unas cosas y para otras, rápidos. No hay criterios. Pero va a salir el proyecto a nuestro favor, ya salió el proyecto a nuestro favor y se tiene que aprobar. De que lo vamos a ganar lo vamos a ganar, pero no hay tampoco criterios para saber cuándo el ombudsman sí actúa de esa

forma, es vago. La verdad tiene muchas facultades buenas para defender los derechos y las garantías de los sonorenses y se han usado de manera minimalista.¹³⁹

Puede notarse que aunque la Comisión no busque por propia iniciativa entablar convenios de cooperación, cuando las organizaciones se acercan a solicitar sus servicios con regularidad son atendidas sus demandas. El problema es que falta que la Comisión sea proactiva para buscar alianzas con la OSC en la defensa y promoción de los derechos humanos en el estado. En los informes de trabajo de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, por lo menos en el segundo (1994) y cuarto informe (1996) de José Antonio García Ocampo y en los de Miguel Ángel Bustamante Maldonado no se menciona para nada la creación de vínculos de colaboración entre la CEDH y los OSC.

En la gestión de los dos primeros ombudsmen el organismo firmó convenios de trabajo con instituciones educativas, como la Universidad de Sonora, la Secretaría de Educación y Cultura y el Instituto de Policía del Estado, instituciones dependientes del Estado. Otro de los acuerdos de colaboración firmados por la CEDH fue el celebrado el 23 de septiembre de 1993 en la ciudad de Chihuahua, en donde “reunidos en Asamblea Constituyente, los titulares de los 31 organismos públicos, que en aquel entonces integraban el sistema de protección y defensa de los derechos humanos en nuestro país, acordaron constituir la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Protección y Defensa de Derechos Humanos” (CEDH 1996a, 151).

La importancia de trabajar con las Organizaciones no Gubernamentales (ONG) es reconocida explícitamente por la Comisión Estatal de Derechos Humanos desde el informe de 1998, documento en que el organismo refiere abiertamente que es fundamental establecer “vínculos con el ciudadano y las organizaciones que lo representan. Sería imposible cumplir con la función de Ombudsman sin una vinculación estrecha con la sociedad civil [...]” (CEDH-SON 1998, 203). En el año 2001, la Comisión menciona haber establecido mecanismos de colaboración con instituciones, organizaciones y la sociedad civil, pero los únicos convenios que firmó fueron con instituciones educativas, como el Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado de Sonora (CONALEP) y con la

¹³⁹ Entrevista a Guillermo Noriega Esparza, Director de Sonora Ciudadana A. C., 4 de octubre de 2013 (Anexo 25).

Procuraduría General de Justicia del Estado (CEDH-SON 2001a).¹⁴⁰ Hasta el 2004 esta misma situación prevalecía, pues teóricamente en sus informes la Comisión hacía referencia a la importancia de trabajar conjuntamente con la sociedad civil, pero en la práctica no se cumplía con este presupuesto.

Es hasta el 2005, cuando la Comisión va hablar en sus informes de su relación con las “Organizaciones No Gubernamentales” (ONG’s), título que se incluye en el índice del informe de ese mismo año. En este informe, el organismo reconoce que las ONG’s han destacado en su compromiso con los derechos humanos en nuestro estado en distintas vertientes, “desde la defensa de los usuarios, hasta la de víctimas del delito; desde la lucha por el derecho a la salud, hasta la defensa de los derechos de las mujeres y de los diversos grupos vulnerables de nuestra sociedad; desde la trinchera de los pensionados, hasta la lucha por los derechos de nuestros trabajadores migrantes; todas son ejemplo y guía para la sociedad y, muchas veces, punta de lanza para la transformación social” (CEDH-SON 2005b, 53).

Estas organizaciones con las que la Comisión ha firmado convenios para trabajar en programas concretos en favor de las personas más vulnerables como los niños de la calle, etnias indígenas, personas de la tercera edad, han sido el Frente Mexicano pro Derechos Humanos en el Noroeste de México A. C., Centro de Integración Juvenil, Red Fronteriza de Salud y Ambiente A. C, Usuarios de Servicios Públicos de Hermosillo A. C., Unión de Propietarios, Centro de Apoyo en contra la Violencia y Poseedores de Predios Urbanos. Es de señalarse que la CEDH no ha firmado convenios de colaboración con Sonora Ciudadana A. C., como se dijo anteriormente, pese a que esta organización es una de las más importantes en el Estado de Sonora, por su ardua defensa de los derechos asociados con la salud.

En el informe 2006, la Comisión firmó convenios de colaboración con Organizaciones No Gubernamentales, para que éstas funjan como terminales de recepción de quejas, más que para campañas de difusión y promoción de los derechos humanos o para publicitar las recomendaciones emitidas a las autoridades. Por cierto, el título que se da en

¹⁴⁰ Miguel Ángel Maldonado Bustamante habla de sumar a la defensa de los derechos humanos “la valiosa colaboración de instituciones y organismos, como de la sociedad civil” (CEDH-SON 2001b, 1). Sin embargo, la Comisión no pactó con ninguna organización de la sociedad civil para elaborar proyectos en conjunto con el objetivo de la promoción y divulgación de los derechos humanos en la entidad.

este informe a los vínculos entre la CEDH y las ONG's es el de "relaciones interinstitucionales" y no el de "relaciones con las organizaciones de la sociedad civil", que es el más conveniente y que debería agregarse siempre en los informes. Estas organizaciones con las que la Comisión estableció convenios en el 2006 fueron Mujeres Cobanaras y el Centro de Atención contra la Violencia A. C, mediante las cuales el organismo pudo "establecer presencia en el norte y el sur de Sonora, [...]" (CEDH-SON 2006b, 37).

En el informe 2007 también se habla de la relevancia que representan los OSC y las ONG's en la defensa de las libertades de las personas, por la incidencia positiva que tienen en la sociedad y porque "estos grupos de la sociedad civil organizada representan una opción muy positiva de colaboración. Cualquiera que sea la dimensión y orientación de sus críticas, se escuchan con respeto y se analizan, con el ánimo de aprovecharlas en beneficio de la comunidad sonorenses" (CEDH-SON 2007b, 5). Pese a esta valoración en términos positivos del rol que juegan estas organizaciones en favor de los derechos humanos, el único convenio que se celebró en este año fue con un grupo de voluntarios en la ciudad de Cajeme denominado Patronato pro Derechos Humanos, con el objetivo de promover la cultura de los derechos humanos.

En el informe 2008, sólo se menciona, como en los informes anteriores, el rol fundamental que juegan los organismos civiles en pro de los derechos humanos y de la pertinencia que tiene crear mecanismos de colaboración con éstos. No obstante, en todo el informe no se hace mención del nombre de las OSC con las que la CEDH estableció mecanismos de colaboración, ni tampoco en qué programas, menos aún los objetivos logrados. Las únicas instituciones que en este informe figuraron en la firma de convenios de colaboración fueron instituciones que reciben financiamiento del gobierno del estado, como el Instituto Sonorense de la Mujer, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Educación y Cultura, Instituto Tecnológico Superior de Puerto Peñasco y el Ayuntamiento de Puerto Peñasco, que dicho sea de paso no son organizaciones de la sociedad civil (CEDH-SON 2008b). Esta misma situación se repite en el año 2009, según consta en el informe de actividades correspondiente, en donde sólo se menciona a los promotores de Cajeme.

En el informe 2010 se aprecia la repetición de esta misma historia, en la que se habla de “convenios de colaboración” con “los Organismos Académicos, No Gubernamentales e Instituciones de gobierno para tener una forma más contundente en las áreas sociales que más nos ocupan”, pero sin nombrar los Organismos No Gubernamentales con los que supuestamente se realizaron pactos de colaboración (CEDH-SON 2010b, 29). Las únicas instituciones que se mencionan fueron las académicas e instituciones de gobierno, y algunas otras agrupaciones que no están registradas como de la sociedad civil. Las instituciones académicas con las cuales la Comisión firmó convenios de colaboración fueron el Centro de Estudios Superiores del Estado de Sonora (CESUES), Colegio de Estudios Científicos y Tecnológico del Estado de Sonora (CECYTES), Centro de Estudios Superiores del Estado de Sonora (CESUES), Universidad Tecnológica de Hermosillo, Universidad de Sonora; también se signaron pactos de cooperación con instituciones de gobierno, tales como el Instituto de Transparencia Informativa del Estado de Sonora (ITIES), H. Ayuntamiento de Cajeme, Programa “Casa Digna”, Info-México, Comisión de Arbitraje Médico del Estado de Sonora (CAM Sonora) y algunos sindicatos: Confederación de Trabajadores de México (CTM), Sindicato Único de Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado de Sonora (SUTSPES) (Ídem).

En el 2011 no se firmó ningún mecanismo de trabajo conjunto entre la Comisión y organizaciones de la sociedad civil. Por el contrario, el organismo creó algunos programas que remplazarían la labor que se realizaría con las organizaciones de la sociedad civil en la promoción de los derechos humanos. Uno de estos programas se denomina Redes Vecinales “Promotoras de Derechos Humanos”, que dio inicio el 16 de abril del 2011; consiste en dar servicios gratuitos de salud, asesorías jurídicas, educativas y otorgar despensas a familias necesitadas. En este programa colaboran instituciones de los tres niveles de gobierno. En vez de crear lazos de colaboración con instituciones que pueden atacar sectores vulnerables de la sociedad, la Comisión ha preferido crear programas en solitario o con ayuda del gobierno (CEDH-SON 2011b, 20).

Este es también el caso de un segundo programa implementado por el organismo y que lleva por nombre “Adopta a Un Niño (a) de la Costa”. El programa comenzó en mayo del 2011, con el objetivo de “velar por los derechos básicos de salud y alimentación para los niños sonorenses”, [...], beneficiando en su primera etapa a 30 infantes de 0 meses a 2

años de edad de una de las comunidades con mayor índice de marginación en México” (ibíd., 23), que es la del poblado Miguel Alemán. Este programa consiste en que la Comisión invita a personas para que donen de manera mensual leche de fórmula y pañales a niños de escasos recursos, previa autorización de sus padres; ella es la encargada de hacerles llegar estos insumos. En este mismo informe hay una sección llamada “suma de esfuerzos interinstitucionales” en el que dice haberse firmado un convenio de colaboración con la Asociación Civil, Unirev, Unidad Sonora para la capacitación y formación de promotores en derechos humanos y con la Universidad del Desarrollo Profesional (UNIDEP), para que los alumnos de la Carrera de Derecho de esta institución educativa puedan hacer sus prácticas profesionales en las Visitadurías de la CEDH. Además, se signaron acuerdos con la Universidad de la Sierra y con Factor Ciudadano para capacitar, promover y difundir los derechos humanos.¹⁴¹

En el informe 2012 se dice que “más de 400 Organismos No Gubernamentales (ONG’s), escuelas de nivel preescolar, primarias, secundarias, preparatorias y universidades, integran las filas de este nuevo dinamismo como Promotores de Derechos Humanos en sus entornos, escuelas y comunidades” (CEDH-SON 2012b). No obstante, esa reunión con organizaciones civiles tuvo lugar en un encuentro nacional (en Tijuana) y no se refiere para nada a que sean más de cuatrocientas organizaciones que trabajen la defensa de los derechos humanos en nuestra localidad, como pudiera entenderse por la ambigüedad que reviste la frase anterior, puesto que en Sonora existen pocas organizaciones dedicadas a la defensa de los derechos humanos.¹⁴² Por otro lado, una observación común a los informes acerca de la relación CEDH-OSC/ONG’s es que no se especifican cuáles fueron los programas en que ambas instituciones colaboraron, ni tampoco las metas planteadas y logradas en el cumplimiento de dichos programas, lo cual hace imposible que se puedan

¹⁴¹ Se hizo una búsqueda en internet sobre UNIREV A. C. y no se encontró el sitio de esta institución. No se sabe cuál es su función, ni tampoco qué significan sus siglas. Desde luego que no se trata de una organización que tenga una fuerte presencia en la entidad y un alto impacto social en la defensa de los derechos humanos. Tampoco se encontró información sobre Factor Ciudadano. Esta organización tampoco tiene página de internet, ni se sabe cuáles son las funciones que realiza a favor de la sociedad.

¹⁴² A propósito de lo anterior, en el informe 2011 se lee lo siguiente: “Durante nuestra administración hemos dado una atención especial a 401 Organismos No Gubernamentales con quienes hemos coadyuvado en sus luchas y apoyado sus esfuerzos, porque tenemos la firme convicción de que son ellos quienes representan a una sociedad que en el día a día reclama mejores acciones de parte de las instituciones ante los abusos cometidos en el ejercicio del poder” (CEDH-SON 2011b, 42).

evaluar los logros o resultados obtenidos por el organismos en su interacción con este tipo de organizaciones e independencias del gobierno y educativas.

3.2.3. Los casos en que se politizan denuncias ciudadanas

La Comisión sonorense ha calificado de no violatorias algunos casos de denuncias ciudadanas de violaciones perpetradas a los derechos humanos por altos mandos. Los casos denunciados fueron impugnados por los afectados ante el Organismo Defensor Nacional y calificados por éste último como auténticas violaciones a los derechos humanos, emitidos después como recomendaciones al Ejecutivo del Estado. El caso China de Guaymas, el caso Gisela, la empleada doméstica de la Casa de Gobierno, y el caso ABC, que aunque no fue resultado de ninguna impugnación sí representa un caso de politización de una violación a los derechos humanos, la más grave ocurrida en la entidad durante décadas. La lógica que se sigue es que un abuso de poder cometido por altos mandos del gobierno estatal es encubierto por la Comisión Local debido a su subordinación al gobierno estatal.

El ombudsman, en cuanto subalterno del gobernador, buscará ser ratificado al término de su periodo de gestión por el Congreso, por ello aplazará aquellos casos que contravengan intereses políticos del gobernador remitiéndolos al organismo nacional para su impugnación, quien a su vez emitirá una recomendación contra el gobernador. Éste las aceptará pero no las cumplirá de acuerdo con la lógica descrita por Zavaleta (2010). En caso de que se cumpla la recomendación no se dará a conocer a la ciudadanía cómo fue cumplida; es común que de su cumplimiento no derive sanción alguna para los actores involucrados, pero al decirse que se cumplió genera en la opinión pública la idea de que fueron restituidos los derechos vulnerados a favor de las víctimas.

Existen expedientes de quejas que se han cerrado porque interfieren con los intereses políticos del gobernador o de sus filiales políticos. Estas violaciones a los derechos humanos que llegan a politizarse se han hecho del conocimiento público. Existen dos casos de quejas por asuntos graves que ameritaban una recomendación de la CEDH, pero fueron concluidas por conflictos de interés con el gobierno del Estado. Sin embargo, las peticionarias (os) impugnaron esta resolución ante la CNDH, la cual emitió dos recomendaciones al Gobierno del Estado de Sonora. Estos casos a los que se aluden son el

de la empleada doméstica de la Casa de Gobierno, Gisela Peraza Villa (recomendación 54/2013) y el de la China de Guaymas (73/2013).¹⁴³

El caso Gisela Peraza Villa. Ella se desempeñaba como ama de llaves en la Casa de Gobierno del Estado de Sonora, lugar que también era su hogar. Sin embargo, el 13 de marzo de 2011 fue acusada de robarse una maleta que contenía dinero. Encerrada en su cuarto hasta el siguiente día, la peticionaria fue trasladada a las instalaciones de la Policía Estatal Investigadora (PEI), lugar en el que fue sometida a malos tratados: golpes e insultos. Habiendo sido retenida en este mismo lugar hasta el día 17 de marzo, la pasaron a las Oficinas del Ministerio Público como a las 23:00 horas, sitio en que se le mostró un documento signado por el Coordinador Ejecutivo de Seguridad del Gobernador en el que se le acusaba de haberse robado diez mil pesos. De acuerdo con el dicho del denunciante, Gisela había sido vista portando un bulto cuando salía de su cuarto la madrugada del 14 de marzo; al revisarse su contenido, se encontró que contenía diez mil pesos en efectivo. La acusada rindió su declaración ministerial, posteriormente fue puesta en libertad a las 00:40 horas del día 18 de marzo. En este mismo día, la afectada acudió a la CEDH para poner un escrito de queja con en el que se describen todos estos hechos (CNDH 2014c).

El día 30 de abril del 2012, la afectada acudió nuevamente a la Comisión Estatal para presentar otro escrito, con el objeto de informar que había sido objeto de una segunda detención por elementos de la PEI el día 5 del mismo mes, quienes después de llevarla a las instalaciones de ese corporativo policiaco, la torturaron, la vendaron de la cara, la golpearon, la amarraron de las manos, la enrollaron en una cobija, la patearon y le arrojaron agua en la cara, a la par que le preguntaban por el dinero robado. En seguida fue conducida a la Procuraduría General de Justicia del Estado, lugar en el que se le comunicó que se encontraba sujeta a un arraigo, para después regresarla a las instalaciones de la Policía en donde la sometieron a los mismos tratos ya descritos. Por último, la transportaron al Hotel 1 para ponerla bajo la medida cautelar del arraigo (Ídem).

El 18 de marzo del 2011, la peticionaria acudió a la CEDH para presentar un escrito de queja en compañía de su hermana Elma Peraza Villa. Los hechos denunciados por la

¹⁴³ La primera recomendación corresponde a la atracción que ejerció la CNDH de la queja interpuesta en la CEDH con el expediente CNDH/5/2013/7190/Q. Por su parte, la segunda recomendación es el resultado de la impugnación que realizó el peticionario ante el organismo nacional por el rechazo de la Comisión Local de la queja con número de expediente CEDH/III/33/01/1421/2013.

peticionaria fueron haber sido golpeada por una agente policiaca y ahorcada con las agujetas de sus zapatos, al grado de perder el conocimiento por un instante. De acuerdo a la Comisión, los hechos referidos por la víctima no se podían considerar fundamentados, toda vez que la afectada no presentada huellas visibles de lesiones físicas causadas por el agente judicial, ni prueba alguna que evidenciara su dicho, sólo la propia declaración de haber sido víctima de actos de tortura a cargo del agente policiaco del sexo femenino. El organismo defensor también menciona haber revisado de oficio las publicaciones periódicas que salieron en distintos medios de comunicación sobre el caso en cuestión, percatándose de las contradicciones existentes en el contenido de las mismas. Con el fin de presentar parte de la queja redactada el día 1 de agosto del 2011 por el Primer Visitador, Aldo René Saracco Morales, de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, se transcribe un segmento de ella:

La Quejosa en su escrito inicial de queja en donde manifiesta haber recibido varios golpes contusos por parte de una Agente del sexo femenino y haber sido ahorcada con las agujetas de sus zapatos al grado de perder el conocimiento por un instante, no presentaba signos visibles de lesión, a pesar que en la opinión del Médico legista de este Organismo Protector de los Derechos Humanos las lesiones descritas y en particular el ahorcamiento dejan marcas evidentes de violencia, más aún si la estrangulación llega al extremo de que la víctima pierda el conocimiento.

Por otro lado es pertinente advertir, que no existe en autos mayor evidencia o aportación por parte de la quejosa que el solo escrito inicial de queja, es decir, no aportó medios de convicción que robustecieran su dicho, únicamente contamos con diversas publicaciones que fueron ventiladas en distintos medios de comunicación que esta Comisión Estatal de Derechos Humanos revisó de oficio por considerarlas oportunos a la investigación del caso que nos atiende, valorándolas en los términos del artículo 42 de la Ley 123 y otorgándoles el valor de indicio correspondiente, no sin antes advertir que existen evidentes contradicciones entre ellas.¹⁴⁴

El organismo local procedió a hacer una valoración psicológica de la peticionaria, siguiendo los principios establecidos en el Protocolo de Estambul para los casos de

¹⁴⁴ Expediente de queja número CEDH/22/01/0529/2011, página 1. Resolución de la queja, con fecha del 1 de agosto del 2011.

víctimas de la tortura. Los resultados de las pruebas practicadas en ocasión de la valoración psicológica que se le realizó a la afectada, permitieron determinar que “no se cuenta con las pruebas y elementos suficientes para acreditar el cuerpo de la violación de los Derechos Humanos denunciada por la quejosa en escrito inicial de queja, al no existir evidencia física o psicológica que acredite haber sido víctima de tortura”.¹⁴⁵ La misma CEDH manifiesta que no por el hecho de llegar a esta conclusión, puede acusarse a la institución de “servilismo al Poder Estatal”, pues de lo contrario estarían “en presencia de una anarquía e incurriríamos en responsabilidad administrativa si de forma parcial le damos la razón a los quejosos y condenados sin fundar ni motivar nuestra resolución”.¹⁴⁶ Tampoco puede probarse la acusación de abuso de autoridad y tráfico de influencias del Gobernador del Estado y su esposa, pues ellos sólo ejercieron su derecho de denunciar un robo ante las autoridades competentes, derecho que no pierden por ostentar un cargo público, por ello “se concluye la queja planteada como no violatoria a los derechos humanos”¹⁴⁷

La conclusión de la queja como no violatoria a los derechos humanos por parte de este organismo local fue la razón por la cual siete diputados federales por el estado de Sonora solicitaran al organismo nacional la atracción del caso de Gisela, el cual se realizó una vez que la parte afectada interpuso un recurso de impugnación ante la Comisión Nacional el 7 de diciembre del 2011. La CNDH calificó la queja como una violación grave a los derechos humanos cometida por las autoridades responsables de la seguridad personal del gobernador y por la Policía Estatal Investigadora, quienes sometieron a Gisela a una confesión forzada. La Comisión Nacional da cuenta en su resolución que la Comisión Local concluyó la queja el 1 de agosto del 2011, pero no le informó a la afectada el resultado, pues ésta se enteró por conducto del Organismo Nacional el 25 de noviembre de ese año. Este último organismo acreditó que hubo violaciones por abuso de autoridad y tortura, razones suficientes para que emitiera el día 31 de octubre del 2013 la recomendación 54/2013 dirigida al Gobernador del Estado de Sonora.

Esta comisión Nacional inició el expediente de recurso de queja CNDH/2/2011/296/RQ. Ahora bien, el 1 de agosto de 2011 la Comisión Estatal de

¹⁴⁵ ibíd., página 3.

¹⁴⁶ ibíd., página 2.

¹⁴⁷ ibíd., página 4.

Derechos Humanos de Sonora concluyó el expediente de queja de V1, argumentando que la misma no había acreditado los extremos de la acción intentada en contra de los presupuestos responsables. V1 conoció dicha resolución hasta el 25 de noviembre de 2011, cuando personal de esta Comisión Nacional se lo informó en razón de que se le había remitido el expediente radicado en la mencionada Comisión Estatal. En este sentido, el 7 de diciembre de 2011, V1 presentó un recurso de impugnación, el cual fue radicado en este Organismo Nacional como CNDH/2/2011/296/R1 (CNDH 2014c, 681).

A Gisela se le dictó sentencia por el supuesto delito de robo cometido en perjuicio de la familia Padrés, por la cantidad de 450 mil pesos en efectivo y 250 mil pesos en joyas, aunque “aclara Delma Peraza a la familia le han comentado verbalmente que Gisela se robó cinco millones, mismos que por cierto, no han aparecido hasta el momento” (Núñez 2014). Ello dio lugar a que se le impusiera una pena de cuatro años de cárcel. El primer lugar al que se le envió fue el Cereso 1 de Hermosillo donde estuvo dos días, posteriormente al Centro de Readaptación Social de Huatabampo y, finalmente, al penal de San Luis Río Colorado el 19 de junio del 2014 donde permanece hasta ahora. Estos traslados se han hecho sin dársele la menor información a los familiares de la detenida (Ídem).

Las sugerencias o puntos recomendatorios que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos instó a cumplir a las autoridades del Poder Ejecutivo con motivo de la recomendación 54/2013 fueron seis en total, las cuales tienen la pretensión de restituir los derechos humanos de las víctimas de violación a sus derechos humanos. El estado que presenta esta recomendación en el tercer tomo del informe de actividades de la CNDH del año 2013 al 31 de diciembre del mismo año es el de “aceptada, con pruebas de su cumplimiento parcial” (CNDH 2014b, 682). Las seis acciones sugeridas en la recomendación al Gobernador del Estado de Sonora son las siguientes:

PRIMERA.- Se proceda a la reparación del daño ocasionado a V1 y V2 y se giren instrucciones a quien corresponda, que incluya la atención médica y psicológica necesaria, con el fin de que se restablezca su salud física y emocional, y se remitan a esta Comisión Nacional las constancias con las que se acredite su cumplimiento.

SEGUNDA.- Se colabore ampliamente en la presentación y seguimiento de la denuncia de hechos que este Organismo Nacional formule en la Procuraduría General del Estado de Sonora, para que se inicien las averiguaciones previas que en Derecho corresponda y se determine la responsabilidad penal a que haya lugar, por tratarse de servidores públicos estatales cuya conducta motivó este pronunciamiento, y se remitan a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

TERCERA.- Se colabore ampliamente en la presentación y seguimiento de la denuncia de hechos que este Organismo Nacional formule ante la Visitaduría General de la Procuraduría General del Estado de Sonora, en contra de los servidores públicos adscritos a la policía Estatal Investigadora, para que se inicien las investigaciones que en Derecho corresponda y se determine la responsabilidad administrativa a que haya lugar, por tratarse de servidores públicos estatales cuya conducta motivó este pronunciamiento, y se remitan a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

CUARTA.- Se colabore ampliamente con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en el trámite de queja que promueva ante la Secretaría de la Contraloría General del Estado de Sonora en contra de los servidores públicos adscritos al Poder Ejecutivo de ese estado que intervinieron en los hechos, y se remitan a esta Comisión Nacional las constancias con que se acrediten su cumplimiento.

QUINTA.- Se capacite a servidores públicos adscritos al Poder Ejecutivo del Estado de Sonora y de la Policía Estatal Investigadora, para que toda actuación se practique con apego a la legalidad y respeto a los Derechos Humanos, y se abstengan de realizar detenciones arbitrarias, retenciones ilegales y actos consistentes en tortura física, mental o de cualquier otro tipo, y, realizado lo anterior, se dé cuenta puntualmente a esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

SEXTA.- Gire sus instrucciones a quien corresponda para que se instruya al personal del Centro de Readaptación Social en Huatabampo, Sonora, el deber de evitar la obstrucción u obstaculización de las investigaciones llevadas a cabo por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y envíe a la misma pruebas de su cumplimiento (Ídem).

El caso “La China” de Guaymas. María de Jesús Llamas Corona, mejor conocida como “La China” de Guaymas, era una activista social, detenida y puesta bajo arraigo en las instalaciones de la Policía Estatal Investigadora (PEI) de la ciudad de Guaymas, Sonora, el 28 de septiembre del 2013, por su presunta participación en los delitos en agravio de una persona (secuestro político). El 5 de octubre de ese mismo, fue encontrado sin vida el cuerpo de la afectada colgando de un cable eléctrico en la celda que ocupaba en la PEI. El agente del Ministerio Público ordenó la investigación del caso por el probable delito de suicidio-homicidio resolviéndose con el no ejercicio de la acción penal, toda vez que la víctima falleciera por causas atribuibles a su propia voluntad y no a terceras personas (Redacción 2013b).¹⁴⁸

En relación al caso anterior, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora abrió una queja de oficio con el número CEDH/III/33/01/1421/2013 con fecha del 7 de octubre del 2013 (Ortega 2013; Redacción 2013b). El análisis obtenido por el médico legista adscrito a la CEDH de la autopsia realizada a la abscisa confirmó los resultados de los estudios periciales realizados por el Servicio Médico Forense de la Procuraduría General de Justicia del Estado, los cuales revelaron que “La China” se había suicidado. Estos resultados fueron entregados a los familiares de la víctima por los Visitadores Generales de la Comisión en una reunión que sostuvieron en privado. El Organismo Local aseguró en su boletín que los familiares estuvieron conformes con los resultados que les fueron entregados, pero que para dar mayor certeza al caso turnarían el dictamen elaborado y la copia certificada de la autopsia a la CNDH (*El Imparcial*, 16 de octubre de 2013).

La CNDH ejerció su facultad de atracción del caso el 22 de octubre de 2013, por lo que llevó a cabo una investigación de campo para documentar las violaciones a los Derechos Humanos, determinando que la Procuraduría General del Estado cometió serias omisiones que modificaron el curso de la investigación en perjuicio de la salvaguarda de los derechos de la víctima y sus familiares, según consta en la recomendación emitida por la CNDH (73/2013) el 18 de diciembre de 2013, particularmente las señaladas en los números 55-64 de la citada recomendación. Los resultados del Organismo Nacional expuestos en esta resolución dan cuenta de que “La China” no se había suicidado colgándose ella misma

¹⁴⁸ Una buena síntesis de la recomendación 73/2013 se encuentra en el tercer tomo del informe de actividades 2013 de la CNDH (véase CNDH 2014c, 755).

de un cable eléctrico en su celda por “ahorcamiento en maniobra tipo suicida”, como lo manejaron la Procuraduría General de Justicia del Estado y el mismo Organismo Estatal, sino que “la causa que le ocasionó la muerte fue asfixia mecánica, derivada de obstrucción de vías respiratorias superiores, en individuo que presentó infiltrado (lesión), a nivel del cartílago cricoides por traumatismo o compresión directa, lesión a nivel de cuello que indica que el deceso no fue producido de manera autoinfligida”.¹⁴⁹ El Organismo Nacional explica que el Estado es el responsable de estos centros de retención y detención, por medio del personal de custodia. Sin embargo, la declaración que rindió el personal de guardia asignado al área de arraigo femenil, particularmente al responsable de vigilar la celda donde se encontraba la hoy absisa “ninguno de los declarantes se encontraba realizando guardia, lo cual denota incumplimiento de la función pública de cuidados de carácter administrativo, que incidieron en el pleno ejercicio de los derechos humanos a la vida e integridad de V1 [‘La China’]”.¹⁵⁰

Por otro lado, la CNDH en su averiguación previa sostiene que las hermanas de María de Jesús Llamas Corona manifestaron no estar de acuerdo con los resultados proporcionados por la Procuraduría General del Estado de Sonora, confirmados también por el médico legista de la CEDH, que “externaron su deseo de que en las diligencias que lleva a cabo este organismo nacional fuera incluida la exhumación del cuerpo de V1 [‘La China’], a fin de conocer con certeza las circunstancias en que perdió la vida su pariente”.¹⁵¹ La comisión nacional solicitó al Procurador General de Justicia del Estado la exhumación del cadáver de la finada, pero la respuesta que recibieron de esta autoridad el 24 de octubre del 2013 fue que “no podría llevarse a cabo la exhumación solicitada, debido a que P1, apoderada legal de Q2, Q3 y Q4, había comparecido ante esa institución para manifestar que su familia no estaba de acuerdo con la práctica de la citada diligencia”.¹⁵²

Las investigaciones realizadas por la CNDH dieron lugar a la emisión de la recomendación enumerada anteriormente en contra del Gobierno del Estado de Sonora, dado que se encontraron elementos suficientes para acreditar violaciones a los derechos humanos de la víctima, que provocaron su muerte e impidieron el derecho a la verdad a sus

¹⁴⁹ Recomendación de la CNDH, número 73/2013, 18 de diciembre de 2013, nn.. 40 y 69.

¹⁵⁰ *ibíd.*, n. 80

¹⁵¹ *ibíd.*, n. 18.

¹⁵² *ibíd.*, n. 42. P1 es el abogado de las hermanas (Q2, Q3 y Q4) de ‘La China (V1).

familiares. En la recomendación 73/2013, la Comisión Nacional lanza una dura crítica a la Procuraduría General de Justicia del Estado y a la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora en los términos de que “omitieron actuar con eficiencia en el desempeño de su encargo, que los obliga a cumplir con la máxima diligencia al servicio que les fue encomendado, así como abstenerse de cualquier acto u omisión que origine deficiencia de ese servicio, o de incumplir cualquier disposición jurídica relacionada con el mismo”.¹⁵³ Por otro lado, en esta resolución se hace referencia a los elementos que deben formularse a las dependencias de gobierno para que, de acuerdo a la Ley General de Víctimas, las recomendaciones contengan las medidas necesarias para restituir a los afectados en sus derechos. Las cuatro acciones que se sugirieron al gobierno estatal son las siguientes:

PRIMERA. Instruya, a quien corresponda, a efecto de que se tomen medidas necesarias para que se repare el daño a los familiares de V1, con motivo de la responsabilidad institucional en que ocurrieron los servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Estado, en atención a las consideraciones planteadas en la presente recomendación y, en caso de ser requerido, con la atención médica y psicológica apropiada, durante el tiempo que sea necesario, remitiéndose a esta comisión nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

SEGUNDA. Se giren instrucciones, a quien corresponda, a efecto de que el personal médico y los peritos adscritos a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Sonora sean capacitados en el manejo, integración, perfeccionamiento legal, resguardo de evidencias y constancias, para el adecuado uso y preservación de los indicios, que permitan determinar las averiguaciones previas con prontitud e inmediatez.

TERCERA. Se colabore ampliamente con esta Comisión Nacional en el trámite de la queja que se promueve ante la Visitaduría General de la Procuraduría General de Justicia del Estado, respecto de las conductas de los servidores públicos que intervinieron en los hechos, y se remita a esta comisión nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

¹⁵³ *ibíd.*, n. 87.

CUARTO. Se colabore en la presentación y seguimiento de la denuncia de hechos que esta comisión nacional formule ante la Procuraduría General de Justicia del Estado de Sonora, y se remitan a este organismo nacional pruebas con que se acredite su cumplimiento.

En relación a los avances en el cumplimiento de esta recomendación, el primer tomo del informe de actividades 2013 de la Comisión Nacional menciona cuál es el estado general de las recomendaciones emitidas al 31 de diciembre de este año. En el 2013 la CNDH emitió un total de 86 recomendaciones a 109 autoridades, de las cuales 52 fueron “aceptadas, con pruebas de cumplimiento parcial”, 27 están “en tiempo de ser contestadas”, 20 “aceptadas, sin pruebas de cumplimiento”, 3 “con pruebas de cumplimiento total” y 2 “aceptadas, en tiempo para presentar pruebas de cumplimiento” (CNDH 2014c, 19). En el tercer tomo de este mismo informe se menciona cuál es el estado particular de cada una de las recomendaciones emitidas del 2012 al 2013.¹⁵⁴ En este documento, la recomendación 73/2013 presenta el estado “en tiempo de ser contestada” (CNDH 2014b, 757), puesto que al 31 de diciembre del 2013, el gobierno sonorense se encontraba dentro de los quince días reglamentarios para aportar pruebas de cumplimiento.

No obstante, en una solicitud de acceso a la información pública enviada al Organismo Nacional el 14 de octubre del 2014, sobre cuál era el estado que guardaban las recomendaciones 49/2009, 54/2013 y 73/2013, con la acotación de que se especificara el detalle de cómo el Ejecutivo del Estado había dado cumplimiento a las acciones o puntos recomendatorios sugeridos en las resoluciones que se encontraran con el estatus de cumplidas totalmente. La respuesta que dio la CNDH a la anterior cuestión planteada el día 4 de diciembre del 2014 fue que “a la fecha de elaboración de la presente respuesta, las recomendaciones 49/2009, 54/2013 y 73/2013 se encuentran en trámite con el estatus de

¹⁵⁴ Los informes anuales de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentan tanto el estado de las recomendaciones del año inmediato anterior al año en que se informa, como de las emitidas durante el año en el que se rinde el informe de actividades. Incluso, en el informe 2010 de la CNDH se les da seguimiento a las recomendaciones desde el año 2007 hasta al 2010, año en el cual se rinde el informe. En cambio, los informes de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora no muestran el estado de las recomendaciones del año inmediato anterior al año en que se rinde informe. El último informe de la Comisión Local que contenía estos datos (el estado de las recomendaciones 2006) fue el informe 2007. Del informe 2008 al 2012 se ha prescindido de tan valiosa información. Sobre el tema del seguimiento de las recomendaciones, véase particularmente el punto 5.2.3 de esta investigación.

‘aceptada, con prueba de cumplimiento parcial’. Por lo anterior, se hace de su conocimiento que ninguna de las recomendaciones referidas por usted se han cumplido totalmente”.¹⁵⁵

Después de transcurrir un año y un mes de haberse emitido, la recomendación 54/2013 no ha sido cumplida totalmente. En la misma situación se encuentra la recomendación 73/2013, a casi un año de haberse expedido. Lo más grave entorno al cumplimiento de las recomendaciones es la poca voluntad política que ha manifestado el Ejecutivo del Estado, y las autoridades públicas en general, por restituir los derechos vulnerados de las víctimas de abuso, tortura y otros tratos crueles.

Por ejemplo, el caso más emblemático de violación a los derechos humanos, el más grave acontecido en la era de las comisiones defensoras, fue el incendio de la Guardería ABC, que dio origen al Movimiento Ciudadano por la Justicia 5 de Junio, encabezado por los padres de familia de los 49 niños que murieron en el atroz suceso. Las autoridades señaladas en la recomendación 49/2009 de la CNDH, emitida el 23 de julio de 2009, fueron el Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social, al Gobernador del Estado de Sonora y al H. Ayuntamiento de Hermosillo, Sonora. Este caso tampoco ha sido resuelto por las autoridades a las que les fue dirigida, después de cinco años cinco meses de haber sido expedida por el Organismo Nacional.

Lo precedente ilustra el grado de impunidad y arbitrariedad en la aplicación de justicia en el país y la incapacidad de los Organismos Públicos Defensores de los Derechos Humanos, para obligar al gobierno a cumplir su compromiso contraído internacionalmente y, particularmente, respetar la Constitución Federal, puesto que las recomendaciones tienen una naturaleza moral y no pueden hacerse cumplir de manera coercitiva. Por último, se observa en el informe de actividades 2009 de la Comisión Nacional que el Ejecutivo del Estado ha sido el más reacio para cumplir la recomendación 49/2009, pues según consta en dicho documento al 31 de diciembre de 2009, “se consideró aceptada, con pruebas de cumplimiento parcial por la primera y tercera autoridades, y aceptada, sin pruebas de cumplimiento por la segunda [el Gobernador de Sonora]” (CNDH 2010, 505).

¹⁵⁵ Solicitud de información con número de folio infomex 00056114 (<http://infomex.cndh.org.mx/>), con fecha del 14 de octubre de 2014. Respuesta con oficio número CNDH/DGSR/UE/1611/2014, con fecha del 4 de diciembre de 2014 (anexo 28).

3.3. Marco sociopolítico local de la defensa de los derechos humanos

En este apartado se describe el contexto sociopolítico de la entidad donde tiene lugar el nacimiento de la Comisión, con la intención de contextualizar el surgimiento de la misma. En segundo lugar, se ofrece un comparativo entre la comisión sonorensis y los organismos del Distrito Federal, San Luis Potosí y Jalisco en cuanto al proceso de cumplimiento de las recomendaciones. Esto con la finalidad de contrastar los resultados obtenidos por los cuatro organismos defensores en el cumplimiento de las recomendaciones. Aquí interesa analizar, de manera particular, si las comisiones estatales anteriormente mencionadas simulan que las autoridades públicas cumplen las recomendaciones cuando en realidad no han sido cumplidas como en el caso de Sonora o si en éstas no se da tal simulación; para lograr esto último, se examinan las prácticas de gestión que realiza cada organismo estatal en el marco del cumplimiento de las recomendaciones. Contrastar el caso de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora con el de las aludidas comisiones coadyuvará a determinar el lugar que ésta ocupa dentro del escenario nacional de la defensa y promoción de los derechos humanos. En tercer lugar, se reflexionan las preguntas ¿a quién le importan los derechos humanos en Sonora? ¿De qué ha servido la Comisión en Sonora si los resultados han sido deficientes? Ello con la pretensión de abonar elementos teóricos que propicien ideas para el cambio del estado de cosas en relación a funcionamiento de las comisiones, por lo que se concluye con la propuesta de un modelo ideal de ombudsman, uno que haga de los derechos humanos más una práctica que un discurso.

3.3.1. Relación ombudsman-partidos políticos

En Sonora es manifiesta la existencia de nexos entre los partidos políticos y los ombudsmen.¹⁵⁶ Los que no trabajaron como servidores públicos en las dependencias de

¹⁵⁶ En el directorio del personal de la CEDH de Sonora, se aprecia que el Titular del Organismo tiene tres secretarios, dos de presidencia y uno particular, lo que evidencia un innecesario incremento del personal de la Comisión como resultado de beneficiar a las clientelas políticas. Es de señalarse también que algunos funcionarios de la Comisión tienen relación directa con la clase política de Sonora. Por ejemplo, el cargo de Oficial Mayor del Organismo Defensor Local está ocupado por Miguel Padrés Elías, hermano del actual gobernador del Estado de Sonora, Guillermo Padrés Elías, mientras que como Secretario General funge Luis Arturo Neblina Vega, hermano del ex coordinador del Grupo Parlamentario del PAN en el Congreso de Sonora, Javier Antonio Neblina. Véase <http://www.cedhsonora.org.mx/portal/directory.php> (consultado el 13 de junio de 2015).

gobierno, gozaron de la amistad de los ejecutivos del estado o fueron recomendados por amistades cercanas al gobernador en turno (véase el punto 4.1.3). El ombudsman, por obvias razones, es alguien afín a los intereses de la clase política dominante, más al servicio del gobierno que de los ciudadanos, pues su puesto se lo debe al gobernador y a los partidos políticos que controlan el Congreso del Estado. A ningún ciudadano se le preguntó si quería como Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos a quien ostenta ese cargo. No se aprovechan los mecanismos legales existentes, como el plebiscito o el referéndum, para consultar a la ciudadanía o para hacerla intervenir en el proceso de selección, evaluación y elección de los aspirantes al puesto. Este proceso pasa por el Congreso y en la práctica también por la gubernatura. El mal está desde el origen, pues estas instituciones nacieron subordinadas al poder político; no han dejado de ser instituciones burocráticas que en muchas ocasiones obstaculizan el acceso a la justicia y perpetúan la impunidad de la que gozan las autoridades públicas del estado.

Sin embargo, la situación puede cambiar en el momento en que se dé la coyuntura política que la hace posible, lo que de hecho ha sucedido en el Distrito Federal que cuenta con la Comisión más eficiente en el país. Como bien señala Monsiváis, estas instituciones “pueden contribuir a fortalecer el Estado democrático de derecho; es decir, combatir la corrupción y la arbitrariedad, promover un sistema legal garantista, y a ejercer influencia para que el ejercicio de la función pública respete y promueva los derechos de los ciudadanos” (Monsiváis 2010, 345). En una lectura podría interpretarse que es peor que no existen estos organismos a que existan, porque mientras estén estos organismos cabe la posibilidad de que hagan algo en favor de los derechos humanos, lo cual es mejor a no hacer nada. No obstante, que estas instituciones brillen por su ausencia ante los casos graves de violación a los derechos humanos sería como si no existiesen, pese al presupuesto que reciben y a la finalidad para la que fueron constituidas.

El contexto de la elección de los ombudsman en nuestro Estado se dio en diferentes escenarios políticos. El proceso de designación de los Presidentes de la Comisión hasta el presente ha pasado por las legislaturas LIII (1991-1994) a la LX (2012-2015). Desde 1928 (Legislatura XXIX) hasta la Legislatura LIV, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) mantuvo la mayoría absoluta (cincuenta más uno) en el Congreso del Estado. Desde la LIV Legislatura (1994-1997), el Congreso se ha integrado por 33 diputados, a excepción de la

LVII Legislatura (2003-2006) formada tan sólo por 31 diputados, que por cierto ha sido una de las más productivas. Sin embargo, en la Legislatura LV (1997-2000) el Partido Revolucionario Institucional (PRI) no contó con la mayoría simple (Almada y Medina 2001). Por primera vez en su historia, este partido no obtuvo la mayoría de diputados y, en consecuencia, perdió el control de las decisiones en el Congreso. Desde la Quincuagésima Quinta a la Sexagésima Legislatura del Estado, ningún partido ha tenido la mayoría simple, por lo que es común que los partidos establezcan alianzas para aprobar leyes, hacer reformas y designar al ombudsman. A partir de esta transición, los dos partidos que han tenido el mayor número de curules en el Congreso son el PRI y el Partido Acción Nacional (PAN).

La designación de los tres primeros *ombudsman* se dio en este escenario de partido único (PRI) en la entidad hasta el 13 de noviembre del 2009. La elección de los dos últimos presidentes ha tenido lugar en un marco de mayor pluralidad política en la que se disputan el poder las dos principales fuerzas políticas del estado (PRI y PAN), que de manera inevitable recurren al mecanismo de la negociación y las alianzas para llegar a acuerdos y decisiones que los beneficien por igual. En este contexto político debe entenderse la estructuración de las instituciones públicas en nuestra entidad y la subordinación del funcionamiento de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, que no deja de ser una institución política subordinada a los intereses del gobierno en turno y de las fuerzas políticas que se disputan el poder en el Congreso del Estado, puesto que como institución tiene que responder también a los intereses de los grupos de poder que dominan la esfera pública en Sonora.

La Segunda Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la LIII Legislatura (1991-1994) del Congreso del Estado de Sonora, aprobó la designación hecha por el Gobernador del Estado Manlio Fabio Beltrones de José Antonio García Ocampo y del Consejo, que fue integrado por los ciudadanos diputados Jesús Enríquez Burgos, Daniel Ernesto Trellez Iruretagoyena y Gregorio Alvaro Yena. En cambio, a la Primera Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la LIV Legislatura (1994-1997) correspondió aprobar el nombramiento que hizo el Ejecutivo de Miguel Ángel Bustamante Maldonado, como presidente de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos. Esta Comisión estaba

conformada por los señores diputados Wenceslao Cota Montoya, Alonso Márquez Félix y Gilberto Otero Valenzuela.¹⁵⁷

En la LVII Legislatura (2003-2006), el dictamen del nombramiento del Presidente de la CEDH Jorge Sáenz Félix correspondió a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos integrada por los diputados Carlos Alberto Navarro Sugich (PAN), Luis Gerardo Serrato Castell (PAN) y Miguel Ernesto Pompa Corella (PRI-PVEM). El punto de acuerdo del dictamen del nombramiento de Raúl Arturo Ramírez Ramírez correspondió hacerlo a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos de la LIX Legislatura (2009-2012), integrada por los diputados Damián Zepeda Vidales (PAN), Sara Martínez de Teresa (PAN), Moisés Ignacio Casals Díaz (PAN), Alberto Natanaél Guerrero López (PRI), Bulmaro Andrés Pacheco Moreno (PRI), Otto Guillermo Claussen Iberri (PRI), Jorge Antonio Valdez Villanueva (PANAL), Gorgonia López Rosas (PRD) y César Augusto Marcor Ramírez (PVEM).

En cambio, el punto de acuerdo en el que se ratificó a Raúl Arturo Ramírez Ramírez como Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos por un segundo periodo fue dictaminado por la Comisión de Justicia y Derechos Humanos de la LX Legislatura (2012-2015) del Congreso del Estado, conformada por los señores diputados Shirley Guadalupe Vázquez Romero (PAN), Perla Zuzuki Aguilar Lugo (PAN), Javier Antonio Neblina Vega (PAN), José Abraham Mendívil López (PRI), Humberto Jesús Robles Pompa (PRI), Guadalupe Adela Gracia Benítez (PRI), Vernón Pérez Rubio Artee (PVEM) y José Lorenzo Villegas Vázquez (PANAL). Lo desarrollado hasta aquí ilustra que la elección del ombudsman ha estado en las manos de los dos partidos que dominan la escena electoral en Sonora, EL PRI y el PAN.

¹⁵⁷ La Comisión de Justicia y Derechos Humanos aparece por primera durante la LVI Legislatura (2000-2003) del Congreso del Estado de Sonora. Estaba integrada por el diputado Gustavo I. Mendívil Amparan (PRI), diputado Eleodoro Pacheco Vázquez y diputado Homero Ríos Murrieta (PAN). La Comisión de Justicia de la LV Legislatura (1997-2000), estaba conformada por la diputada Valentina Ruiz Lizárraga (PRI), diputada Martha Patricia Alonso Ramírez (PRD) y el diputado Víctor Manuel Vázquez Romero (PAN), mientras que en la LVIII Legislatura estuvo conformada por el diputado Manuel Acosta Gutiérrez (PRI), la diputada Claudia Artemiza Pavlovich Arellano (PRI), diputada Irma Dolores Romo Salazar (PAN) y el diputado Reynaldo Millán Cota (PRD). La anterior información se obtuvo a través de una solicitud de acceso a la información pública dirigida al Congreso del Estado, a través del sistema infomex Sonora del ITIES, número de folio 717914, con fecha del 21 de noviembre del 2014. La respuesta se nos hizo llegar el 9 de diciembre del 2014.

La sociedad en general miraba con buenos ojos la iniciativa del gobierno federal por crear una institución que velara por los derechos de los ciudadanos, ante la ineficiencia del mismo por hacer justicia a los desaparecidos políticos durante la guerra sucia de las décadas de los 60's y 70's y el asesinato de defensores de los derechos humanos a comienzos de la década de los 90's, que le daban a México una imagen negativa a nivel internacional en materia de derechos humanos. La expectativa social era positiva, porque México se sumaba al movimiento internacional de creación de Organismos Públicos de Derechos Humanos, como parte del proceso de democratización que venían experimentando los países latinoamericanos a la caída de los regímenes autoritarios en esta última década. Esta iniciativa internacional pretendía poner contrapesos institucionalizados al gobierno, quien ha sido el responsable histórico de las mayores violaciones a los derechos humanos.

En sus inicios, los principales opositores a este nuevo sistema no jurisdiccional de procuración de justicia fueron las propias autoridades involucradas en la seguridad pública, pues no entendían bien la función que desempeñaba la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora. En ella no miraban a un aliado de las instituciones de seguridad pública, pues desconocían que también presuntos delincuentes y los presos de los centros penitenciarios tienen derechos humanos. Esto condujo a que se desacreditara su labor con el argumentar de que “la Comisión ata las manos de la autoridad y defiende delincuentes” (CEDH-SON 1994, 110).¹⁵⁸ En 1996, el organismo estatal nuevamente hace referencia a la resistencia que han presentado algunos sectores de la administración pública en relación a las funciones que ejerce el Organismo Estatal, debido a que todavía las autoridades del

¹⁵⁸ En estos informes de actividades no se especifica quiénes criticaban el trabajo de la CEDH. De acuerdo con el testimonio de Miguel Ángel Bustamante Maldonado, segundo ombudsman estatal durante el periodo 1996-2004, fueron las autoridades de procuración de justicia, entre ellas las policías, las que hicieron surgir ese rumor para desacreditar el trabajo de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos acusándola de defender delincuentes y oponerse a la procuración de justicia en el Estado. Véase la entrevista realizada el 27 de septiembre de 2014 en su despacho del Tribunal Estatal Electoral de Sonora (Anexo 24). Hasta 1997 seguía siendo ésta la visión que se tenía de la CEDH, a causa de que no se entendía bien cuáles eran sus funciones en el marco de la defensa de los derechos humanos. En el informe del mismo año, el ombudsman da una explicación de por qué no era verdad que el organismo defendiera delincuentes. “Del total de quejas recibidas durante este año, consideramos conveniente reportar en una apartado especial los asuntos de naturaleza penal: 354 se refieren a motivos de queja presentados por personas que en la causa original son considerados presuntos responsables de un ilícito, 56 de personas que tienen carácter de sentenciados o privadas de su libertad, en cambio reportamos 340 casos que implican el 45% de ese global, en los que ha sido el ofendido el que acude al organismo para delatar violaciones que se le han infringido en su carácter de víctima de delito. De especial significado son los anteriores datos porque desmienten los señalamientos perpetrados en contra del organismo, en el sentido de que orienta su atención hacia presuntos delincuentes” (CEDH-SON 1997, 39).

estado no entendían bien cuál era su papel en el marco de la defensa de los derechos humanos y, en general, de la procuración de justicia desde el ámbito no jurisdiccional.

Desafortunadamente, a pesar de los muchos avances alcanzados, no hemos logrado eliminar la ignorancia, la mala fe, los malos entendidos y las pésimas interpretaciones de los textos legales que rigen el actuar de la Comisión, que han dado causa para que injustificadamente se le ataque y denigre, buscando desvirtuar los nobles propósitos que la animan. Entendemos, pero igual nos lastima, la irreflexiva agresión que sufrimos de algunas personas que, como víctimas directas o indirectas de cualquier delito, critican y censuran a la institución cuando impide o interrumpe la ejecución ilegal y violenta de conductas que sólo pueden servir para calmar una momentánea aspiración de venganza en contra de quien ha afectado su honor, su integridad personal, su patrimonio o cualquiera de los valores tutelados por la ley. Debe quedar claro que, para la Comisión, está vedado participar de cualquier emotividad que desfigure la imparcialidad que necesita para vigilar el acatamiento de la ley y exigir a todo servidor público el cumplimiento de su deber dentro del marco jurídico que acota y delimita sus atribuciones. La más grave circunstancia no puede ser pretexto para justificar la violación a derechos humanos, porque ello trae consigo, de manera irremediable y fatal, el desorden y la arbitrariedad. De colosal calificamos la faena emprendida para llevar a la razón de cada habitante de Sonora la convicción de que la Comisión no distingue cuando el quejoso es víctima de un delito o presunto delincuente; nuestra atención se centra y despliega en favor de quien haya sufrido cualquier violación a sus derechos humanos (CEDH-SON 1996a, 166).

No es fortuito que las autoridades públicas del estado responsables de la procuración de justicia sean las más reticentes al trabajo que realizada la Comisión Estatal de Derechos Humanos. El descrédito público del organismo, sólo ha ocasionado que se debilite más el de por sí deficiente aparato de justicia estatal y convierte a los gobernados en sujetos más proclives a las violaciones de derechos humanos. Esta actitud del gobierno estatal quedó evidenciada en los informes de la Comisión de las primeras dos gestiones de los ombudsmen. En las dos últimas gestiones, los informes sólo se han limitado a señalar a las autoridades que no han aceptado las recomendaciones y aquellas que habiéndolas aceptado

no han mostrado pruebas de su cumplimiento. Esto ha sido todo lo que han hecho los dos últimos ombudsman sonorenses. La Comisión no ha denunciado en los informes de estas dos últimas gestiones que los ministerios públicos no han hecho bien las investigaciones y que la contraloría del estado se ha limitado a imponer sanciones que no corresponden al agravio perpetrado por la autoridad. Lo anterior es una constante en el trabajo que realizan las comisiones del país, pues algunas de ellas como la del Distrito Federal y la de Jalisco han señalado reiteradamente que las autoridades competentes no hacen investigaciones serias, lo que fomenta la impunidad de los servidores públicos que han vulnerado de manera grave los derechos humanos de los ciudadanos.

3.3.2. Perspectiva comparada del cumplimiento de las recomendaciones

Los organismos defensores de los derechos humanos en México tienen como instrumento fundamental para la restitución de los derechos gravemente vulnerados las recomendaciones que estos emiten. Este instrumento tiene como peculiaridad estructural hacer una serie de sugerencias a las autoridades, también conocidos como puntos recomendatorios, con la intención de que al cumplirse puedan restituirse los derechos violados de las víctimas. No obstante, en el capítulo V de este trabajo se expone claramente cómo la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora simula que las autoridades cumplen totalmente las recomendaciones, pues aunque éstas no cumplen todas las sugerencias contenidas en ellas las da sin más por cumplidas totalmente. Esta información fue obtenida por medio de solicitudes de acceso a la información pública que fueron enviadas al organismo estatal, puesto que en los informes de actividades del organismo en comento usualmente no aparece el detalle de cómo fueron cumplidas las recomendaciones que tienen el estado de totalmente cumplidas, lo que quiere decir que el organismo deliberadamente oculta esta información. Estos resultados muestran la enorme deficiencia que tiene este organismo público de velar por la defensa de los derechos humanos.

Los informes de actividades de las Comisiones de Derechos Humanos del Distrito Federal, San Luis Potosí y Jalisco presentan algunas diferencias estructurales. Los informes publicados por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) explicitan a detalle las áreas sociales de defensa de los derechos humanos, que dicho sea de paso, son las más amplias que puede abarcar un organismo. Esto indica la alta capacidad

organizacional que posee, aunada a la excelente profesionalización del personal que la conforma y a la normatividad de avanzada que la rige. Este organismo publica entre uno y tres volúmenes de informe por año, más los informes especiales que emite sobre casos graves de violaciones que ameritan un estudio a parte; concentra su trabajo, de modo particular, en combatir la raíz cultural y legal de tales violaciones, particularmente las que se localizan en los sectores de mayor vulnerabilidad social. Estos informes tienen en común con los que emite la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí (CEDHSLP) en que hablan de la violencia hacia las mujeres, el maltrato hacia los niños y los desaparecidos políticos.¹⁵⁹ Los informes de la Comisión defieñan enfocan de manera integral los derechos humanos, como ninguna otra institución del país lo hace (CDHDF 2012).¹⁶⁰

La principal diferencia que se halla en los informes de los tres organismos descritos anteriormente en relación a las recomendaciones que emiten es el seguimiento que dan a las recomendaciones que envían a las autoridades públicas. En la página de internet de la

¹⁵⁹ La Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí también emite informes especiales. El último informe especial publicado trata el tema de “los derechos humanos y violencia estudiantil en escuelas secundarias” (2014). La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco también lo hace desde el 2007 (“informe especial sobre la violencia en contra de las mujeres de Jalisco”; en el 2008 se emitieron cuatro informes especiales). El último informe especial que publicó este organismo se titula “Informe especial sobre la supervisión del respeto de los derechos humanos de la niñez en las instituciones responsables de su cuidado, 2013” (2014), mientras que la Comisión de Sonora no ha publicado ningún informe especial, ni siquiera sobre el caso de la Guardería ABC que ha sido el caso más grave de violación a los derechos humanos acaecido en la entidad en décadas. Entre los temas que encabezan los títulos de los informes especiales de la CDHDF se encuentran los siguientes: “Manifestación, movilidad y Derechos Humanos” (2012), “Situación de los derechos humanos de las poblaciones callejeras en el Distrito Federal” (2012-2013), “Drogas y derechos humanos en la Ciudad de México” (2012-2013), “Informe sobre el impacto psicosocial en las víctimas de los acontecimientos del 1 de diciembre de 2012”, “Informe especial sobre la situación de los derechos humanos de las personas adultas mayores institucionalizadas en el Distrito Federal” (2007), “Informe especial sobre el derecho humano a un medio ambiente sano y la calidad del aire en la ciudad de México”, “informe especial sobre la situación de los centros de reclusión en Distrito Federal” (2005), “Informe especial sobre los derechos de las personas indígenas residentes en la ciudad de México” (2006-2007), “Explotación sexual comercial infantil” (2006), “Informe especial sobre violaciones a los derechos humanos por orientación o preferencia sexual y por identidad o expresión de género” (2007-2008) y dos informes especiales sobre las violaciones a los derechos humanos en el caso New’s Divine (2008). Estos son algunos de los informes más importantes que la institución tiene disponibles para su consulta y descarga en su plataforma electrónica, véase <http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/informes-especiales/> (recuperado el 19 de diciembre de 2014).

¹⁶⁰ En este informe del año 2011 se habla del derecho al agua, a un medio ambiente sano, que son derechos de tercera generación nunca mencionados ni tratados en los informes de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, pero sí en los informes de las Comisiones de Derechos Humanos de San Luis Potosí y Jalisco (CEDHJ 2002, 11). Las Comisiones Estatales de Derechos Humanos usualmente centran su trabajo únicamente en los derechos de primera (derechos civiles y políticos) y segunda generación (derechos económicos, sociales y culturales), descuidando los derechos de tercera (paz, desarrollo y medio ambiente) y cuarta generación (libre acceso a la información y al conocimiento).

Comisión de Jalisco se enlistan las recomendaciones emitidas desde el año 2000 al 2014 y los informes emitidos durante los años 2002 al 2013, pero sólo en estos últimos se dice cuál es el estado de esas recomendaciones y los detalles de su cumplimiento (CEDHJ 2011, 2005, 2006, 2004a, 2010, 2007, 2003, 2002, 2008, 2009). Esta situación puede apreciarse también en la CEDHSLP, pues en su página de internet sólo muestra las recomendaciones emitidas del 2010 al 2014 y los informes de los años 2010 al 2013 que también traen el estado de las recomendaciones, pero sin detallar cómo se cumplieron las que están cumplidas.¹⁶¹ En los informes de ambas comisiones sí se hace seguimiento de las recomendaciones pendientes de cumplimiento de años anteriores.

En cambio, el seguimiento que da la CDHDF a las recomendaciones emitidas marca el abismo que existe entre ésta y el resto de los OPDH del país. En su portal de internet, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal da seguimiento a sus recomendaciones desde el año 1994 a la fecha, lo cual permite saber cuál es el estado de las recomendaciones emitidas durante esos años.¹⁶² El seguimiento que hace de sus recomendaciones es paradigmático, pues no sólo busca reparar los agravios cometidos en contra de los ciudadanos (el efecto), sino que también busca erradicar las causas que generan esas violaciones, como reformar leyes y promover integralmente la defensa de los derechos humanos. El detalle de cómo las autoridades públicas del Distrito Federal atendieron las acciones sugeridas en las recomendaciones puede ser ubicada en los informes anuales que la CDHDF emite, descargables en formato digital desde la plataforma electrónica. Los informes que están disponibles en ese sitio abarcan los años del 2005 al 2013.

Otro aspecto central del seguimiento que da este organismo a las recomendaciones es que prefiere hablar de “valoración general del cumplimiento de las recomendaciones” en vez del “estado” o “situación de las recomendaciones”, como lo hacen generalmente los Organismos Locales de Derechos Humanos en sus respectivos informes (CDHDF 2007b,

¹⁶¹ A esto habría que añadir también que en el sitio web de estos organismos no están todos los informes que han emitido desde su fundación hasta el año vigente. Por consiguiente, es imposible saber a través de este medio cuál es el estado de las recomendaciones que quedaron pendientes de cumplimiento de años anteriores, cuáles aún siguen sin cumplirse y cómo cumplieron las autoridades públicas las recomendaciones que las comisiones dicen haberse cumplido de manera total.

¹⁶² Véase el seguimiento de las recomendaciones que hace la Comisión del Distrito Federal en los siguientes vínculos: http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/2014/06/seguimiento-a-recomendacion-11_2010/ (recuperado el 19 de diciembre de 2014) y <http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/transparencia/> (recuperado el 19 de diciembre de 2014).

325). En esta misma línea, un elemento sobresaliente del seguimiento que da a las recomendaciones es la introducción de la categoría “no cumplida” para clasificar las recomendaciones que no fueron cumplidas por las autoridades. Ninguna otra Comisión Estatal del país hace uso de esta categoría, más bien prefieren continuar utilizando la categoría “sin prueba de cumplimiento”, al estilo de la Comisión de Sonora, aunque las recomendaciones rebasen los dos años de haber sido emitidas a las autoridades (véase el punto 5.3.3). Por otro lado, del 2000 al 2006 la CDHDF documenta que se ha ido aumentando gradualmente el porcentaje de recomendaciones rechazadas, particularmente en la gestión de Alejandro Encinas, lo que indica que el Gobierno del Distrito Federal difícilmente reconoce su responsabilidad en las violaciones ocasionadas por sus funcionarios. Esto “permite afirmar que se estableció una política deliberada de rechazo a la labor de defensa de los derechos humanos realizada por la CDHDF durante su gestión” (ibíd., 331).

La Comisión del Distrito Federal aclara puntualmente cuáles son las estrategias que deben seguirse desde la acción pública que tenga por cometido la salvaguarda de los derechos humanos. Considera que son tres los pilares fundamentales para conseguir ese objetivo: la reparación del daño a las víctimas, la sanción a los culpables y, por último, “la no repetición de los hechos que originan las violaciones consignadas, mediante las reformas legales o administrativas necesarias para tal fin” (ibíd., 329). Sin estas tres acciones, no puede hablarse de una verdadera política pública de combate y prevención de las violaciones a los derechos humanos. No obstante, el informe 2006 declara que tanto la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSPDF) como la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) no sancionan a las autoridades responsables de violaciones graves a los derechos humanos.

Al igual que la SSPDF, la PGJDF no procede sistemáticamente a la sanción de los servidores públicos involucrados en actos de tortura y abuso de autoridad (4/2002, 5/2002, 12/2002, 5/2003, 10/2003, 5/2004, 2/2006 y 8/2006). Como se aprecia, la PGJDF desestima los actos de tortura denunciados por la CDHDF. Por lo tanto, es necesario establecer un órgano de investigación de las denuncias de tortura, pues la procuraduría ha demostrado no ser la instancia adecuada para garantizar los derechos humanos de las personas sometidas a un proceso ministerial (ibíd., 339).

Esta grave deficiencia se da en todas los estados de la república mexicana en donde las autoridades responsables de sancionar a los servidores públicos que violan gravemente los derechos humanos de las personas, quedan exonerados de su falta porque son autoridades que fungen como juez y parte del proceso de justicia. Este problema revela el endeble sistema de procuración de justicia de nuestro país, que paradójicamente es el principal sujeto de denuncias de violación a los derechos humanos y el principal obstaculizador del trabajo de las comisiones estatales para restituir a las víctimas en el goce de sus derechos, restitución que pocas veces se hace, por no decir ninguna. En pocas palabras, las Procuradurías de Justicia de los estados y las Direcciones de Seguridad Públicas Estatales, son las autoridades públicas que más recomendaciones reciben y las más reacias a hacer justicia a las víctimas, puesto que no cumplen totalmente los puntos recomendatorios exigidos en las resoluciones.

En el informe 2005 emitido por el mencionado organismo, se habla del lugar central que tiene el seguimiento a las recomendaciones en la defensa de los derechos humanos. Esto hizo que la Comisión, a principios de ese año, elevara al rango de Coordinación de Seguimiento de Recomendaciones a la Dirección Ejecutiva de Seguimiento a las Recomendaciones (DESR). En este mismo documento se da a conocer que en el Seminario de Fortalecimiento Institucional de Organismos Públicos de Derechos Humanos, el asunto del seguimiento de las recomendaciones fue el centro de la discusión que dio lugar a varias iniciativas respaldadas por la Comisión del DF. Entre estas se destacaron principalmente tres:

- Que todos los organismos públicos de derechos humanos procedan a la creación de un área especializada para el seguimiento de las recomendaciones.
- Comprobar la veracidad de las pruebas que la autoridad presenta en cumplimiento de una Recomendación, a efecto de evitar la *simulación* y verificar *que su cumplimiento se traduzca en medidas efectivas que reparen los daños ocasionados y restituyan los derechos humanos de las personas agraviadas.*

- Incluir una relación de las medidas adoptadas por las autoridades en respuesta a sus recomendaciones, en los informes anuales de los organismos públicos de derechos humanos (CDHDF 2006, 230).¹⁶³

Estos tres puntos han sido aplicados por la Comisión del DF según consta en los informes del 2005 al 2014. En cambio, al revisar los informes de las Comisiones de Derechos Humanos de San Luis Potosí y Sonora puede observarse que han seguido a medias estos principios, pues aunque estos organismos cuentan con un Órgano de Control y Seguimiento de Recomendaciones quedan a deber en cuanto a la aplicación del segundo principio relacionado con la comprobación de la veracidad de las pruebas que presentan las autoridades recomendadas, pues el punto más débil y grave del seguimiento de las recomendaciones es simular que éstas se cumplen, lo que contraviene otro derecho humano que tienen las víctimas: “la efectiva reparación del daño ante una violación a los derechos humanos (...) pues significa una forma de restitución y rehabilitación del daño sufrido” (Faz 2008). A decir de la Comisión jalisciense, atender este derecho es “la mínima consideración que puede tenerse con las víctimas de una violación de derechos humanos como ésta, es reparar el daño comprobado, como obligación del gobierno municipal [y Estatal] por los actos u omisiones de quienes actuaron en su nombre” (CEDHJ 2003, 9).

La simulación en la restitución de los derechos vulnerados es resultado de la complicidad entre las autoridades públicas y las autoridades de las comisiones estatales, que conlleva a que la autoridad infractora niegue el derecho a la justicia que tienen las personas que han sido víctimas de abusos por parte del gobierno, al fomentar la impunidad y la dilación excesiva en la restitución parcial de alguno que otro derecho humano.¹⁶⁴

¹⁶³ Las cursivas son nuestras.

¹⁶⁴ La Comisión de Derechos Humanos de Sonora no ha implementado el segundo principio surgido a partir de los seminarios que han tenido los Organismos Públicos de Derechos Humanos. Al analizarse los reglamentos internos de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora (CEDH-SON) y de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) se hace comprensible por qué una comisión ha tenido una evolución y desempeño sobresalientes en comparación al resto de los organismos del país. El Reglamento Interno de la CEDH-SON sólo ha sido reformado dos veces (2010 y 2014) desde 1992, mientras que el reglamento de la CDHDF (2014c) ha sido modificado ocho veces (2003, 2005, 2006, 2008, 2009, 2010, 2011 y 2014), lo que indica la proactividad del Organismo en buscar su autonomía y el mejoramiento del trabajo que realiza en la defensa de los derechos humanos. Por otro lado, la CDHDF sólo tiene cinco Visitadurías Generales, de acuerdo con lo prescrito en el artículo 68 de su reglamento interior (“La Comisión contará con un mínimo de cinco Visitadurías Generales y se incrementarán de conformidad con las necesidades del servicio y la disponibilidad presupuestal), mientras que la de Sonora tiene ocho Visitadurías Generales, sin que por ello mejore sustantivamente su trabajo. La CEDHJ también cuenta con cinco

Cuando una comisión no simula en complicidad con el gobierno, que las autoridades públicas han cumplido las recomendaciones, como en las recomendaciones que emite la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF 2006, 2007b, 2012), se aprecia un incremento en la tasa de aceptación parcial (rechazo parcial), cumplimiento parcial (si se aceptan) e incluso más rechazo de las mismas que cuando se simula que se cumplen, como sucede en las que expide el organismo defensor sonoreño (véase el punto 5.3.1) y en las que emiten los organismos públicos defensores de los derechos humanos del país.

La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco, aunque no tiene en su portal todos los informes que ha emitido desde su fundación, sí cumple con el principio anteriormente mencionado de verificar la veracidad de las pruebas que recibe de las autoridades sobre el cumplimiento de las recomendaciones. En los informes 2002-2012 que se encuentran en el portal de internet de la institución fue posible comprobar que se da un puntual seguimiento a las recomendaciones que emite y detalla cómo cumplieron las autoridades los puntos recomendatorios que les fueron sugeridos en las resoluciones. El organismo no da por cumplidas las recomendaciones cuando no son sancionadas las autoridades conforme a la normatividad vigente, como parte del proceso resarcitorio del daño ocasionado a las víctimas. Por ejemplo, en las recomendaciones emitidas durante el 2003 el organismo declara que:

de todas, sobresale la aceptación del licenciado Héctor Pérez Plazola, secretario general de Gobierno, de la recomendación 2/03, al haber solicitado a la Contralora del Estado iniciar y concluir procedimiento de responsabilidad administrativa al

Visitadurías Generales tal y como lo contempla el artículo 37 de su reglamento interno, que a la letra dice: “la Comisión contará con cuatro Visitadurías generales o más, cuyo número y especialización lo determinará el Presidente”. El reglamento interno de esta Comisión ha recibido dos reformas (2004 y 2013) (CEDHJ 2004b). La CEDHSLP cuenta con cuatro Visitadurías generales lo que está acorde con lo establecido en el artículo 48 de su reglamento interior que a la letra dice “la Comisión tendrá las Visitadurías Generales que sean necesarias para llevar a cabo sus funciones, así como el personal y Visitadores Adjuntos que se nombren de conformidad con lo establecido en el Reglamento del Servicio Profesional en Derechos Humanos”. El reglamento de esta Comisión se ha reformado tres veces (CEDHSLP 2013b). Otros elementos importantes es que la Comisión de San Luis Potosí cuenta con una investigadora en Derechos Humanos y una bibliotecóloga, como parte de estructura organizacional dependiente de la Secretaría Ejecutiva. La Comisión del DF tiene un Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos y la de Jalisco un instituto de Capacitación en Derechos Humanos (IICADH). Además, los organismos defensores del DF y San Luis Potosí muestran en sus páginas de internet que ejercen acciones de inconstitucionalidad, lo que no hacen las comisiones de Jalisco y Sonora.

licenciado Raúl Eduardo Vargas de la Torre, director general del Instituto Jalisciense de la Juventud, por violación del derecho a la libertad sexual (hostigamiento sexual). Resulta importante hacer hincapié en que la Contralora del Estado, al resolver el procedimiento, concluyó que el citado funcionario no quebrantó el código ético de conducta. En razón de lo anterior, la CEDHJ declara el cumplimiento insatisfactorio, al sostener que se valoró subjetivamente el caudal probatorio que evidencia el indebido actuar del servidor público involucrado (CEDHJ 2004a, 74-75).

Sin embargo, las comisiones de Jalisco y San Luis Potosí tienen debilidades institucionales que tienen que superar para garantizar la protección de los derechos humanos en esas entidades. Estas debilidades son el castigo presupuestal que se le ha aplicado cada año a la CEDHJ, la falta de recursos formales y la deslegitimación social que presenta para hacer valer las resoluciones que emite, pues “la fuerza ética de la Comisión no ha sido, en lo general, suficiente frente al gobierno; no le ha sido suficiente para validar sus posturas, y por otro lado, no ha logrado sumar un respaldo ciudadano en torno a su trabajo” (Ramírez 2007, 57). En el caso de la comisión de San Luis Potosí, Faz identificó como puntos débiles la burocratización que presenta la institución, la falta de indicadores cualitativos del desempeño del organismo que permitan evaluar su trabajo. “Estos indicadores participativos que se desarrollan mediante la intervención de las partes involucradas revelan impactos que no siempre pueden percibirse desde el interior de la institución (Faz 2008, 80). La falta de estos indicadores imposibilita saber si las quejas se concluyen de manera adecuada. Lo mismo ocurre con el cumplimiento de las recomendaciones, pues si dentro del proceso de cumplimiento de las mismas no se considera la participación de la persona afectada como elemento clave para calificar una recomendación de totalmente cumplida, entonces no puede considerarse con objetividad si se logró reparar el agravio ocasionado por la autoridad al gobernado.

De manera general los problemas expuestos en todos los informes de las Comisiones coinciden en las temáticas de violaciones a los derechos humanos: tortura, detención arbitraria, falta al deber de custodia, dilación en la procuración de justicia, la práctica del arraigo, violación al debido proceso y la impunidad de la que gozan los corporativos policiacos ante la falta de sanciones. La Comisión del Distrito Federal no se conforma con recibir oficios para dar por cumplida una recomendación, como sucede en Sonora, más bien

se basa en darles la mayor difusión posible por medio de informes especiales y el monitoreo constante a las autoridades responsables de atenderlas. Es visible que el organismo hace un seguimiento serio de sus resoluciones al considerar como cumplidas las recomendaciones que realmente fueron cumplidas, lo que conduce a que la mayoría de ellas, principalmente las de los últimos siete años, tengan el estado de parcialmente cumplidas. Los informes de este organismo defensor señalan a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal como la autoridad que más recomendaciones recibe (ibíd., 338). Las Procuradurías de Justicia de los estados de San Luis Potosí y Jalisco también se encuentran en esta misma situación.

3.3.3. ¿A quién deben importar los derechos humanos?

Hacia un modelo de institucionalidad local

Es evidente la importancia que revisten los derechos humanos en nuestro siglo, a tal grado que abunda la literatura sobre este tópico. Es el tema de nuestro tiempo que ha ido tomando preponderancia cada vez más en la investigación social (Rivera y Sermeño 2012). La existencia de un sector crítico al poder político institucionalizado, siempre ha sido un aspecto positivo para la toma de conciencia de los oprimidos que no tienen voz ni reconocimiento. En muchas ocasiones, los medios de comunicación han contribuido negativamente a la sociedad creando en ella una actitud apática (pasiva) y acrítica, donde se ha usado la imagen para desestimar el rol esencial que juega la reflexión en el proceso de transformación social.

En la sociedad actual circula mayor cantidad de información que en décadas anteriores. Esto hace posible que la ciudadanía disponga de más posibilidades para informarse de los abusos que cometen las autoridades públicas y de las victorias conseguidas por quienes luchan contra las injusticias en un escenario adverso a los derechos fundamentales. Esta consciencia social se acrecentará en la medida que la tarea crítica sea realizada por un grupo cada vez más numeroso de investigadores sociales e intelectuales opuestos al sistema político vigente, el cual se ha mostrado contrario a los derechos humanos de solidaridad y justicia.

La pregunta que motiva la reflexión en este apartado es sugestiva: ¿a quién deben importar los derechos humanos? El verbo “deben” (el deber ser) es indicativo de que el

tema de los derechos humanos tiene una doble componente de exigencias, la ética y la legal. Desde el punto de vista ético los derechos humanos deben importarnos a todos, pues su defensa y promoción favorecen y contribuyen al respeto de la dignidad humana, valor que todos tenemos en común, pero que no todos respetan. Desde el punto de vista legal, el primer obligado a hacer respetar la dignidad humana es el Estado. Todas sus instituciones tienen como finalidad asegurar las condiciones normativas y materiales que hacen posible la vida humana (poder vivir con dignidad).

Sin embargo, la paradoja que se da en la lógica de la defensa de los derechos humanos es que el Estado es el principal defensor y también el principal violador de los mismos. Esta paradoja se da porque a nivel normativo (*de iure*) el Estado es el primer obligado a proteger y garantizar el Estado de Derecho, pero en la práctica (*de facto*) es el primero en transgredirlos. El Estado tiene el deber ético-jurídico de escuchar las voces ciudadanas que demandan y exigen justicia social, mejores leyes que aseguren la participación social en las políticas públicas, empleo bien remunerado, vivienda, seguridad social, educación, entre otras. No obstante, los estados nación están desapareciendo y la causa de la violación de los derechos humanos no sólo debe buscarse en el nivel microsocioal, sino principalmente en el macrosocioal por el fenómeno de la globalización, que no es otra cosa que el predominio de lo económico rentable sobre lo humano.

Es decir, el mercado mundial pone como principal valor la acumulación de capital económico, sin importarle las consideraciones éticas que tienen las acciones deliberadas; dañar la naturaleza por acumular capital no es ético, como tampoco lo es que la riqueza generada a nivel global se concentre sólo en unos cuantos (ricos) en perjuicio de los muchos (pobres). Como bien dicen Capilla (1996) y Hinkelammert (2002), estamos viviendo la dictadura de los grandes corporativos internacionales que dictan una forma artificial de vivir acorde a su ideología de acumulación de capital. Con esto se quiere decir que el sistema económico mundial (el neoliberal) viola los derechos humanos con la cooperación de los estados nación, viejos resabios de la modernidad que están perdiendo fuerza ante la hegemonía de los países y empresas que controlan el mercado mundial. No obstante, el sistema neoliberal está entrando en crisis y esta puede ser la coyuntura esperada para un cambio global que favorezca el respeto de la persona humana y sus derechos.

La indiferencia hacia lo humano, la irresponsabilidad ética de no atender el llamado del otro que pide nuestra ayuda, la violencia generalizada y los males que padece la sociedad actual, no es más que el resultado del capitalismo voraz que se come a los más débiles para alimentar a los más fuertes, quienes a su vez han sido los diseñadores de esta estrategia de acumulación de riqueza acosta de la pobreza del 99% de la población mundial (Stiglitz 2012). Esto, sin duda, conduce a una vida artificial centrada en el dinero más que en el valor de ser personas; y mientras en la ideología neoliberal el capital importe más que las personas, habrá más desigualdad social y la violación masiva de los derechos humanos, porque el sistema económico mundial convierte a los seres humanos, fines en sí mismos, en instrumentos u objetos de consumo al servicio del capital. Al vender su fuerza de trabajo el pobre se convierte en un objeto de explotación que genera riqueza al dueño del capital y más pobreza a quien tiene que vender su fuerza de trabajo para poder sobrevivir. A nivel global el valor persona importa menos que el valor dinero y esta es la raíz de todos los males que aquejan a la sociedad actual, pues al no repartirse de manera equitativa la riqueza generada a nivel mundial y al no evitarse la posibilidad de enriquecimiento exagerado, sólo algunos cuantos acumulan las riquezas que llevan en sus entrañas la vida de quienes la generaron. Tenemos un sistema económico-político que es injusto, pues las políticas gubernamentales generan desigualdad y la violación sistemática de los derechos humanos.

En relación a las investigaciones que se han hecho a los organismos públicos de defensa de los derechos humanos cabe decir algunas palabras. A pesar de que varios estudiosos han propuesto cambios sustantivos para mejorar el desempeño que realizan las instituciones defensoras de los derechos humanos en nuestro país, ninguna de sus recomendaciones ha sido acatada. Pienso, por ejemplo, en el caso de la investigación de maestría de Martín Faz Mora (2008) que hace un diagnóstico oportuno y profundo sobre la labor que realiza la Comisión de Derechos Humanos de San Luis Potosí, pero cuyos resultados y sugerencias no han sido atendidos por el organismo potosino. Es más, Faz Mora teniendo el mejor perfil para ocupar la presidencia de ese organismo no fue elegido por el Congreso para el cargo, a pesar de contar con el apoyo de varias organizaciones de la sociedad civil, sino que en su lugar el Legislativo optó por Jorge Vega Arroyo, un funcionario de la Comisión Nacional que residía en la ciudad de México desde hacía nueve años (Redacción 2013a). Esto mismo ha ocurrido con otros importantes estudios

(Ackerman 2007, Lachenal et al. 2009, Pulido 2006, Rodríguez y Cano 2006, Ramírez 2007) al desempeño de los organismos públicos que han sido prácticamente ignorados por las instituciones encargadas de promover y defender los derechos humanos de los ciudadanos en el país.

En este sentido, la respuesta planteada al inicio de este apartado es una sola: a las instituciones públicas del estado no les interesa defender lo que legalmente estipula la normatividad en materia de derechos humanos en el ámbito internacional, nacional y local. Esto es patente al hallarse en los resultados del análisis de los datos que las instituciones del Estado, tales como los policías, los jueces y los ministerios públicos son quienes más violan los derechos de la ciudadanía obstruyendo las labores de la comisión y dejando en la impunidad a quienes delinquen. A los presidentes de las comisiones les interesa el tema de los derechos humanos de manera instrumental no como un fin en sí mismo, es decir, la “defensa” se emprende simuladamente en tanto sirve de oportunidad para escalar puestos políticos, obtener una reelección en el cargo o un posible puesto público en las dependencias del gobierno. Los intereses políticos de algunos ombudsmen los obliga a ser fieles al gobernador y a los partidos políticos que controlan el Congreso simulando que defienden los derechos humanos.

Es claro que a muchos ombudsmen les importa más su futuro profesional que los logros que se obtengan en materia de derechos humanos, en tanto que esos logros perjudicarían su carrera política al tenerse que enfrentar a los intereses del gobierno en turno y a los partidos que dominan la esfera electoral. Por ello, prefieren simular y salvaguardar sus aspiraciones políticas, que ser coherentes con los compromisos asumidos al tomar protesta como presidentes de los organismos defensores, salvo en aquellos casos en que los ombudsmen prefieren sacrificar sus intereses políticos por defender los derechos de los más indefensos, lo cual pocas veces se ha visto en nuestro país. Por tanto, a los ombudsmen en general les importan los derechos humanos en la medida en que sirven de medio para conseguir sus objetivos políticos, principalmente, el ser un medio de promoción de la imagen personal más que promover y defender de manera seria los derechos humanos.

Los ciudadanos se interesan en los derechos humanos en la medida que experimentan la negación de su propia corporalidad. El que padece una injusticia ante una inminente violación a sus derechos humanos busca la reparación del agravio. Sin embargo, la

desconfianza que generan las instituciones del Estado en la procuración de justicia, la misma comisión que muchas veces retarda los procesos de investigación con resultados magros en el restablecimiento de los derechos afectados, conduce a los gobernados a la desesperanza, a no confiar en la Comisión de Derechos Humanos, y a que se concluyan las quejas por falta de interés del peticionario o que se cumplan las recomendaciones por indulto de las víctimas, quienes por miedo a represalias prefieren desistir de su demanda de justicia. Esto logra observarse en algunas recomendaciones de la Comisión sonorensis en las que simplemente se concluyen, porque el peticionario muestra falta de interés o perdona a sus infractores. Un organismo comprometido con los derechos humanos debe brindar el apoyo necesario, para que quien busca ser restituido en sus derechos tenga la seguridad de que durante el proceso de investigación serán respetados sus derechos humanos, sin miedo a padecer represalias.

Por último, es necesario proponer un nuevo modelo de institucionalidad para que sean subsanadas las deficiencias encontradas en la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora durante el transcurso de la presente investigación. Este modelo se basa en autonomizar las funciones del organismo, a través de los procesos de elección del ombudsman local, el Consejo Ciudadano y la asignación presupuestaria. Estos procesos son cruciales, ya que la autonomía es la condición sin la cual (*conditio sine qua non*) no es posible que un organismo cumpla plenamente el mandato que lo constituye como tal: ser un defensor de los ciudadanos ante las arbitrariedades cometidas por las autoridades municipales y estatales, pues se pondría lógicamente más de parte del gobierno que de las víctimas. Esto es lo que se ha comprobado en el análisis de las recomendaciones que emite el organismo local. Por otra parte, cambiar la naturaleza de las recomendaciones y establecer el escenario ideal en el que pueda darse esta autonomía son cambios necesarios para que las comisiones mejoren sustancialmente su desempeño (Mora 2013, Pulido 2006).

La primera propuesta son las ternas de candidaturas ciudadanas para el cargo de *ombudsman*. Dentro del modelo que visualizamos como la mejor manera de que el organismo consiga la autonomía que hoy sólo tiene en el papel, es que se propongan ternas de candidaturas ciudadanas de ombudsman, quienes sean activistas sociales involucrados con la defensa de los derechos humanos y personas con reconocido prestigio en el ámbito profesional y moral, con amplia formación y experiencia en el campo de los derechos

humanos. La propuesta de ternas ciudadanas deberán provenir de las organizaciones involucradas con la defensa de los derechos humanos en el estado y en el país, que son autoridades morales consolidadas y que gozan de la confianza social para proponer candidaturas. Estas mismas organizaciones no impondrán arbitrariamente una terna de candidatos ciudadanos al cargo de presidente de la Comisión, sino que éstas serán el resultado de una evaluación seria de las candidaturas por parte de especialistas en derechos humanos que laboren en las organizaciones ciudadanas defensoras. Este mismo proceso deberá aplicarse a la elección del Consejo Consultivo.

La segunda propuesta consiste en reformar la normatividad que rige a la Comisión Estatal de derechos Humanos de Sonora para impedir la relección del *ombudsman*. En la Ley 123 debería introducir una cláusula que establezca 1) la no relección de Titular del Organismo Defensor Estatal, que sólo puede ejercer el cargo por un solo periodo. 2) El *ombudsman* al terminar su función no puede desempeñar cargo público o partidario hasta después de cumplir dos años al terminar su mandato. Esto para evitar que exista incentivo político para negociar las recomendaciones que emite la Comisión Estatal y el *ombudsman* se enfoque al cumplimiento real de las recomendaciones, más que a promoverse políticamente para permanecer en el cargo.

La tercera propuesta es la creación de un Observatorio Ciudadano (OC) en el que se vigile el trabajo de la Comisión Estatal de Derechos Humanos. Este observatorio deberá conformarse por académicos, miembros de organizaciones civiles defensoras de derechos humanos o por cualquier activista que esté interesado en el tema de los Derechos Humanos. La función principal del OC es observar las funciones desempeñadas por el Organismo Defensor Local para denunciar aquellos casos en los que el *ombudsman* y el Gobernador del Estado simulan cumplir totalmente las recomendaciones emitidas por la Comisión o cuando sus proceder es están alejados de una auténtica, eficaz, eficiente y justa defensa de los derechos humanos. Además, deberá emitir informes sobre la situación de los derechos humanos en Sonora, para que se tenga una perspectiva distinta a la oficial. Existen antecedentes de estos observatorios en el Distrito Federal (Monitor Ciudadano del Sistema Ombudsman), en Jalisco (Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo), que emiten informes anuales con la finalidad de proporcionar un diagnóstico oportuno sobre la situación de los derechos humanos y denunciar aquellas omisiones de las Comisiones de

Derechos Humanos locales en relación a su obligación de garantizar los derechos humanos de los ciudadanos.

La cuarta propuesta se refiere a la creación del servicio profesional de carrera (SPC). El servicio profesional de carrera es fundamental para que mejore sustancialmente el desempeño del organismo local, puesto que los perfiles de quienes trabajan en el organismo son claves en el desempeño del mismo. En el país los únicos Organismos Públicos de Derechos Humanos que cuentan con el SPC son la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH 2011b), la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (Monsiváis 2010) y la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí (CEDHSLP 2013a). El resto de las comisiones no disponen de reglamentación en esa materia, razón por la que se convierte en una tarea pendiente de realizar por estas instituciones.

En el caso concreto de la CEDH de Sonora, la burocratización del servicio que presta y la poca calidad profesional de las personas que integran la institución tienen una explicación, a saber, la falta de criterios para ocupar los puestos y de una evaluación previa de quienes integrarán la plantilla laboral del organismo. Este problema sería resuelto con la creación del SPC al interior de la comisión sonoreense, que iniciaría con el respectivo proyecto de ley del Servicio Profesional de Carrera en Derechos Humanos, formulado por la Comisión Estatal y sometido a la evaluación y aprobación del Congreso del Estado. Por otro lado, la creación del SPC tendría que considerar si es apropiado que el organismo cuente con demasiados empleados (setenta y dos) en vez de pocos de calidad.

La quinta propuesta del modelo consiste en la necesidad de impedir el control presupuestal del que es objeto el Organismo Local, reformando el artículo 65 de la Ley 123 para prohibir que el Ejecutivo realice recortes presupuestales a los Anteproyectos de Egresos que la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora envía anualmente para su aprobación. Se considera conveniente que la Comisión cuente con un porcentaje mínimo legal del 0.10 por ciento, por ejemplo, que deberá aumentar gradualmente en la medida que la Comisión demuestre mejores resultados en su gestión, hasta alcanzar los altos porcentajes que tienen otras comisiones estatales, como se expuso en otra parte de esta investigación (véase la sección 4.2.1, particularmente el cuadro 10b). A parte de esta medida es importante que el inmueble que actualmente aloja al organismo defensor pase a

ser de su propiedad, porque mientras siga siendo propiedad del Gobierno del Estado, el préstamo del que es objeto sólo hace propenso al organismo de sufrir cooptación política.

La sexta propuesta es la creación de indicadores cualitativos para evaluar el desempeño de la Comisión. Entre estos indicadores debe encontrarse el de la satisfacción del peticionario en relación a la conclusión de las quejas, las conciliaciones y las recomendaciones. Es menester también que se añadan indicadores de cumplimiento, como el porcentaje total de quejas concluidas de las recibidas en el año y que se establezca un comparativo de este mismo indicador desde el año en que se rinde informes hasta el año del primer informe emitido por el organismo. Es elemental que la Comisión establezca parámetros más claros del cumplimiento de las recomendaciones, por ejemplo, que ponga tiempos máximos de prórroga para el cumplimiento y que utilice la categoría “no cumplida” para referirse aquellas recomendaciones que sobrepasaron el plazo límite prorrogable. Es necesario un indicador que determine el nivel de cumplimiento de las recomendaciones en el que se incluya la satisfacción del peticionario, particularmente en la manera en que las autoridades repararon la falta cometida.

En el tema del seguimiento de las recomendaciones es importante que se cree un sistema de seguimiento a las recomendaciones, para monitorear el grado de cumplimiento que han dado las autoridades a las resoluciones que emite la comisión. Como parte de este monitoreo, se requiere la utilización de una plataforma digital que permita rastrear lo que las autoridades están haciendo para cumplir las obligaciones contraídas al aceptar una recomendación. Por otro lado, la Comisión Estatal deberá detallar en sus informes la manera en que los servidores públicos dieron cumplimiento a cada una de las acciones sugeridas en las recomendaciones. Esta misma información deberá ser subida a la página de internet del organismo. En este mismo rubro es conveniente que se dé cuenta del estado de las recomendaciones del año que se informa en el informe y de los años anteriores desde que el organismo inició actividades, explicándose por qué las autoridades no han dado cumplimiento a las recomendaciones que tienen el estado de parcialmente cumplidas, sin pruebas de cumplimiento y detallando por qué consideró cumplida una recomendación cuando la autoridad no cumplió adecuadamente un punto recomendatorio o por qué es suficiente un oficio de la autoridad para dar por cumplida totalmente una recomendación, pues si el criterio para calificar de cumplida una recomendación es que la autoridad

infractora gire oficios, entonces es susceptible de duda que el organismo defensor contraste la información del documento con los hechos de la autoridad para restituir los derechos vulnerados.

Otro punto sobre las recomendaciones son los criterios que toma la Comisión para determinar una queja como violación grave a los derechos humanos. No basta con que los informes digan que son graves aquellos casos de violación grave a los derechos fundamentales, porque es una respuesta tautológica. Se necesita que el organismo establezca criterios claros para determinar un caso de violación a los derechos humanos como grave o no grave. Aunado a lo anterior, las recomendaciones requieren la máxima publicidad posible, para lo cual es indispensable que la Comisión establezca vínculos de colaboración con las organizaciones de la sociedad civil que se dedican a la defensa de los derechos humanos y con los medios de comunicación. En este mismo sentido, la CEDH tendrá que aumentar el número de recomendaciones que emite, porque el hecho de que emita un número reducido de recomendaciones es indicativo de bajo desempeño en su gestión.

Como se ha visto en las comisiones de San Luis Potosí, Jalisco y el Distrito Federal, la labor investigativa de los organismos locales son de vital importancia, para que adquieran mayor conocimiento de la problemática local y prevengan situaciones de riesgo relacionadas con los derechos humanos. La Comisión de Sonora tendrá que emitir informes especiales y crear un espacio para la investigación en materia de derechos humanos dentro de su Instituto Superior de Derechos Humanos, como se hace en la Comisión de Jalisco y en la del Distrito Federal. Por otro lado, sería ideal que la Comisión tuviera más dientes para poder sancionar administrativamente a los funcionarios de gobierno que delinquen en perjuicio de los ciudadanos. Entre las sanciones que podría imponer estarán la suspensión provisional del funcionario público mientras se resuelve el caso y la inhabilitación correspondiente en caso de comprobarse la culpabilidad del mismo. Mientras la aplicación de sanciones administrativas siga estando en manos de la Contraloría y las penales en poder de los ministerios públicos y jueces, las autoridades involucradas seguirán siendo al mismo tiempo juez y parte en los procesos de investigación y determinación de sanciones, por lo que la impunidad continuará siendo parte de la dinámica perniciosa del sistema político actual.

Desde luego que para que esto último tenga lugar, se requiere que las recomendaciones que emite el Organismo Local sean vinculatorias, de manera que las autoridades no puedan evadirlas y estén obligadas a cumplirlas, so pena de aplicación de sanciones fuertes. Este cambio en la naturaleza de las recomendaciones no invadiría el ámbito jurisdiccional, como a menudo se ha sostenido, pues en Sonora existe el Instituto de Transparencia Informativa del Estado de Sonora (ITIES), un organismo público que tiene este mecanismo de resoluciones vinculantes, sin dejar por eso de ser un organismo independiente al ámbito jurisdiccional.¹⁶⁵ Al ser vinculatorias las recomendaciones, la Comisión Estatal de Derechos Humanos fungiría como Ministerio Público sólo para los casos de violaciones cometidas por los funcionarios estatales en detrimento de los ciudadanos, porque de continuarse con el actual sistema de recomendaciones no vinculatorias, los encargados de aplicar sanciones son necesariamente juez y parte, en tanto que los ministerios públicos, jueces y policías, todas autoridades pertenecientes al ámbito jurisdiccional, son los que repetidamente participan en lesiones que denigran los derechos fundamentales de las personas.

Conclusión

La labor que realizan las comisiones es fundamental para la democracia en el país. A pesar de que estas instituciones, salvo pocas excepciones, han mostrado un desempeño deficiente en su gestión, no por ello debe cuestionarse su existencia. Al contrario, las instituciones públicas importan para que se logren los objetivos planteados normativamente en miras a la instauración de mayores controles y contrapesos constitucionales al poder político. El problema no es la normatividad establecida, que con algunas adecuaciones que se realicen sería suficiente, lo que se requiere es que estas reformas legales incluyan la participación ciudadana en el diseño de políticas públicas y en el proceso de toma de decisiones fundamentales al interior de estas instituciones. Fortalecerlas desde el punto de vista de su autonomía y sus facultades normativas conllevaría a que estas instituciones tengan un mejor desempeño. La certeza que dan los casos de éxito de la Comisión de Derechos Humanos

¹⁶⁵ EL ITIES es un organismo público autónomo que defiende el derecho de acceso a la información pública en el Estado de Sonora. Sus resoluciones son de naturaleza vinculante y tiene facultades para sancionar administrativamente y solicitar acciones penales contra autoridades que incumplan sus resoluciones.

del Distrito Federal es suficiente para tener la confianza de que estos organismos defensores pueden ser un aliado de los derechos humanos y de las víctimas, más que de los victimarios como algunas veces se ha objetado.

La mancuerna Comisión, organismos de la sociedad civil, medios de comunicación es substancial para asegurar la difusión que deben tener las recomendaciones que emite el organismo. La creación del servicio profesional de carrera al interior del organismo, el monitoreo de las recomendaciones, la información completa del estado que guardan las mismas y los detalles de su cumplimiento en los informes que el organismo emite, la introducción de indicadores cualitativos que permitan evaluar el desempeño de la Comisión desde la perspectiva de las víctimas, la dotación de dientes a la comisión para que pueda aplicar sanciones administrativas y solicitar las penales, como la suspensión provisional mientras se realiza la investigación de la autoridad pública involucrada en un caso de violación y la inhabilitación definitiva cuando se comprueba la responsabilidad de la autoridad infractora, son tan sólo algunos de los factores a tomar en cuenta para mejorar sustancialmente el trabajo que realiza esta institución.

Queda claro que el problema de la violación de los derechos humanos, en cuanto a contrarrestar sus efectos y sus causas, se encuentra en el sistema de procuración de justicia en nuestro estado, como hecho que ha sido denunciado una y otra vez en los informes de actividades del organismo y que sigue siendo parte de lo que la cotidianidad nos muestra. El mejoramiento de este sistema es otro de los puntos que tendrá que ser abordado en otro trabajo de investigación, ya que mientras exista un sistema de procuración de justicia endeble que simula investigar y aplicar castigos, el problema de la violación a los derechos humanos continuará creciendo y el consecuente fomento de la cultura de la impunidad, que es la que se difunde entre las autoridades por el proceder de quienes con la ley en mano se niegan a aplicarla.

Se ha visto la retórica existente en el discurso de los gobernadores sobre los derechos humanos, para tapar los casos graves de violación a los mismos. El discurso oficial también es un simulador cuando afirma que los derechos humanos son una prioridad para el “fortalecimiento” del Estado de Derecho en la entidad. En ninguno de ellos salieron mencionados los casos de la Guardería ABC, Gisela y China de Guaymas, ni cuál es el progreso en el cumplimiento de las recomendaciones turnadas al gobierno estatal por la

CNDH. En ellos no se ha dicho que las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional todavía no han sido cumplidas por el Gobierno del Estado. Esto refleja que las recomendaciones se han politizado, toda vez que la CEDH se ha lavado las manos en muchos casos graves de violaciones a los derechos humanos despachándolos como casos no violatorios, *verbi gratia*, los casos Gisela y China de Guaymas. Es más, en uno de los informes de gobierno se encontró que se hablaba de casos de violencia y de violación a los derechos humanos como algo ajeno a nuestra entidad.

La relación que existe entre ombudsman y partidos políticos es incuestionable. La elección de los presidentes de la Comisión pasa sólo por el Congreso y el Ejecutivo del Estado. Es decir, no está ciudadanizado el proceso de elección del ombudsman y mientras esto suceda, seguirá habiendo una institución subordinada al poder estatal, en el que el proceso de elección del ombudsman es fruto del cabildeo que hacen los líderes de los partidos políticos al interior del Congreso del Estado, lo cual no tiene nada de ciudadano. Otro paso necesario para lograr la autonomía de la institución es la reforma del artículo 65 de la Ley 123, para prohibir que el Ejecutivo realice recortes presupuestales a los Anteproyectos del Presupuesto de Egresos de la Comisión en detrimento de su autonomía funcional; un aspecto adicional para la consolidación de la autonomía del organismo será la fijación de un porcentaje mínimo, por ejemplo, del 0.10 por ciento (con la posibilidad de incrementarse en función del desempeño de la Comisión) del presupuesto que es autorizado anualmente al Gobierno del Estado y la donación a la Comisión del inmueble donde se encuentra establecida, pues actualmente el recinto es propiedad del gobierno estatal.

Por último, cabe decir que los derechos humanos desde el punto de vista ético y legal deben importan a todos. Sin embargo el primer obligado en hacerlos cumplir es el Estado que paradójicamente es el principal responsable de las violaciones causadas a los mismos. Esto quiere decir una sola cosa: que se necesita mayor capacidad de organización ciudadana para exigir al gobierno que cumpla con los compromisos contraídos en los Tratados Internacionales y por lo que ordena el marco regulatorio constitucional federal y local. También es necesaria mayor participación ciudadana para solidarizarnos con las víctimas, quienes en su estado de indefensión claman por la justicia social; su voz no puede pasar desapercibida por nosotros, al menos que se quiera caer en la onerosa situación de ser cómplices de los atropellos que contra ellos se cometen.

CAPÍTULO IV

LA GESTIÓN DE LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE SONORA

Introducción

El objetivo que persigue este capítulo es estudiar la estructura organizacional, las facultades normativas del ombudsman, el desempeño y el desarrollo institucional de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, con la finalidad de determinar su grado de autonomía. La pregunta principal que se busca responder es en qué grado es autónoma la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora (CEDH-SON), así como qué papel ha jugado este organismo en defensa de los derechos humanos en la entidad. La hipótesis que se intenta confirmar, en respuesta a la cuestión anteriormente planteada, es que la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora carece de una verdadera autonomía funcional, debido al fuerte control político al que está sujeto el ombudsman, lo que hace que el desempeño de la Comisión termine siendo deficiente.

El capítulo está organizado en tres apartados con tres secciones cada uno. En el primer apartado se analiza el diseño del Organismo Estatal, el procedimiento de intervención que realiza y su cooptación económico-política a través de recortes presupuestales y del proceso de elección del ombudsman y del consejo consultivo. El segundo apartado, estudia la evolución del presupuesto de egresos de la Comisión y el porcentaje del presupuesto de egresos que el Gobierno del Estado destina a la Comisión cada año. Por otro lado, también se presentan estadísticamente las quejas recibidas, las causas de conclusión de quejas y el porcentaje de quejas hechas recomendaciones. El tercer apartado, describe la situación general de los derechos humanos en la entidad que comprende las siguientes secciones: las autoridades que más violan derechos humanos, los derechos humanos que más vulneran las autoridades, el tipo de sanciones que se aplican a las autoridades y, por último, si el organismo cumple sus obligaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas.

4.1. Diseño Institucional

En este apartado, se expondrá el diseño institucional del organismo público defensor de los derechos humanos en Sonora. Para ello, se analizarán las facultades normativas que posee el organismo y el proceso de intervención que da inicio cuando un ciudadano se queja ante la Comisión Estatal por la violación de un derecho humano cometido por la autoridad. Por otro lado, se presenta el organigrama de la Comisión que permite identificar la estructura y el orden interno de la institución. Dentro del diseño político, se revisa la evolución presupuestal del organismo, si posee patrimonio propio y de gestión, es decir, si posee autonomía funcional. El examen de la autonomía funcional conforma la parte central de este apartado.

4.1.1. La estructura organizacional y el procedimiento de intervención

En la actualidad, la Comisión cuenta con una estructura administrativa integrada por el Presidente del organismo, un Secretario Ejecutivo, un Consejo Consultivo o Ciudadano, un Secretario Técnico, un Secretario Jurídico, ocho Visitadurías Generales, la Dirección General de Administración, la Dirección General de Comunicación Social, la Dirección General de Planeación y Desarrollo Institucional, la Dirección de Atención a Víctimas del Delito, la Dirección de Atención Ciudadana, la Dirección de Observatorio en Contra la Discriminación, la Dirección de Atención a los Derechos Sexuales, la Dirección de Quejas, un Órgano de Control, Evaluación y Seguimiento de recomendaciones, una Dirección de Sistemas e Informática. Además, la Comisión tiene el Instituto Superior de Derechos Humanos del Estado de Sonora “Dr. Raúl Plascencia Villanueva”, que inició funciones el 18 de octubre del 2012.¹⁶⁶

¹⁶⁶ El instituto fue creado durante la gestión de Raúl Arturo Ramírez Ramírez, Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, pero la propuesta original para la creación de un “Instituto de Derechos Humanos de Sonora” fue planteada a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso del Estado de Sonora por Jorge Sáenz Félix en octubre del 2008, mediante una iniciativa de reforma de la Ley 123 (CEDH-SON 2008b, 7). De acuerdo a un video que resume el cuarto informe de actividades de Raúl Arturo Ramírez Ramírez, actual Presidente de la CEDH-SON, el instituto tiene como finalidad dar “capacitación profesional y se imparten especialidades, maestrías y doctorados en Derechos Humanos” (<http://www.cedhsonora.org.mx/portal/transparency19.php>) (recuperado el 29 de diciembre de 2014). Sin embargo, mediante una conversación mantenida con el Secretario Técnico de la CEDH, José Gerardo Gastelum Bojórquez, el instituto todavía no está ofreciendo programas de posgrado, sólo da capacitación profesional. En todo el país sólo existen tres Institutos de Derechos Humanos, el primero de ellos, el Instituto de Estudios en Derechos Humanos del Estado de Campeche (INEDH) fue creado por la Comisión de

La promoción, el estudio y divulgación de los derechos humanos es una de las tareas fundamentales que tiene la Comisión Estatal de Derechos Humanos (Ley 123, artículo 7). La creación del Instituto Superior de Derechos Humanos en el 2012, se inserta en el marco de dar cumplimiento a este objetivo del organismo. Sin embargo, la regulación del mismo sólo tuvo lugar hasta el 3 de noviembre del 2014, fecha en que se reformó por segunda vez el Reglamento Interno de la Comisión.¹⁶⁷ Este documento normativo estipula que la CEDH contará con un Instituto de Derechos Humanos, a cargo del Secretario Técnico y bajo la Dirección de un Rector o Director General, quien será designado por el Consejo Consultivo a propuesta del Presidente. Entre las atribuciones que tiene la institución destacan la generación de investigaciones académicas interdisciplinarias en el rubro de los derechos humanos, la impartición de estudios de posgrado (especialidad, maestría y doctorado), celebración de convenios con otras instituciones que apoyen estudios en esta materia, fomentar intercambios académicos con instituciones nacionales e internacionales, públicas y privadas, incrementar el acervo de la biblioteca del organismo, elaboración de materiales didácticos para la enseñanza y divulgación de los derechos humanos y gestionar recursos financieros para el cumplimiento de sus obligaciones (artículo 32 BIS, Fracciones I-VII).

La Dirección de Atención a los Derechos Sexuales tiene como principales funciones “atender, analizar, revisar, gestionar soluciones y dar seguimiento a las circunstancias sociales que alteren el ejercicio Pleno de los derechos sexuales y reproductivos como derechos humanos fundamentales”, por señalar algunas de sus atribuciones (Reglamento Interno 32, número 4 arábigo). Por su parte, la Dirección del Observatorio contra la Discriminación, antes Coordinación de Atención a Grupos Vulnerables creada en junio del 2005 por decisión del Presidente de la Comisión, Jorge Sáenz Félix, está normada en el artículo 44 QUINTIES, fracciones I-VI, de ese Reglamento, cuyo objeto es “contribuir al

Derechos Humanos del Estado de Campeche el 8 de febrero de 2006, fecha en que el Consejo Consultivo de este organismo aprobó el Reglamento de dicho instituto, el cual entró en vigor el 31 de marzo de 2006. El segundo, es el Instituto de Investigación y Capacitación en Derechos Humanos (IICADH) de la CEDH de Jalisco, creado en el año 2008 por el doctor Felipe de Jesús Álvarez Cibrián. La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora “en su interés por difundir una cultura de respeto por los derechos humanos y la legalidad, firma el 6 de febrero de 2008 un convenio de colaboración con la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Campeche, para la instalación del Instituto de Derechos Humanos en Sonora” (CEDH-SON 2008b, 71).

¹⁶⁷ Reforma al Reglamento Interno, publicada el 3 de noviembre del 2014, en el Boletín Oficial del Estado de Sonora, número 36, sección II, tomo CXCV. La primera reforma a este reglamento se publicó en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado, Tomo CLXXXV, número 35, Sección I, de fecha jueves 6 de mayo de 2010.

desarrollo democrático del Estado y avanzar en la inclusión social y al desarrollo de la igualdad en todas las personas”; también tiene como funciones realizar acciones para prevenir y eliminar cualquier acto de discriminación, planear, crear, coordinar y ejecutar programas contra la discriminación que lleve a cabo la Comisión, entre otras atribuciones que le son propias. Los principales problemas que atiende son víctimas de violencia intrafamiliar, depresión, desempleo, menores en vulnerabilidad, migrantes y personas en búsqueda de apoyos.¹⁶⁸

El Área de Seguimiento de Recomendaciones, Propuestas de Conciliación y Trámite de Inconformidades, se rige por lo dispuesto en el artículo 40 TER, número 5 arábigo del Reglamento Interno. Las funciones propias de esta área son el mantener actualizado el sistema de registro de cumplimiento de Recomendaciones y Conciliaciones, control y registro de inconformidades, verificar el cumplimiento de las recomendaciones y conciliaciones, informar a los quejosos sobre la situación de las Recomendaciones y Conciliaciones emitidas por el Organismo y “mantener actualizado el sistema de cumplimiento de Recomendaciones y Conciliaciones”, entre otras atribuciones.

Las ocho Visitadurías Generales tienen adscrito un secretario de acuerdo, excepto la sexta que no tiene y la séptima que tiene dos, lo cual contraviene lo dispuesto en la normatividad que rige a la Comisión, la cual establece que “cada Visitaduría General contará con dos Visitadores adjuntos, que serán designados por el Presidente de la Comisión, a propuesta del Visitador titular” (Reglamento Interno, artículo 38). En cambio, en lugar de los dos visitadores adjuntos, cada Visitaduría General tiene un secretario de acuerdo. Además, existe un Visitador Adjunto de Seguimiento de Recomendaciones, Propuesta de Conciliación y Trámite de Inconformidades y un Visitador Adjunto de Actuaría, pero no se explica a qué Visitaduría General están adscritos, como puede observarse en el directorio de servidores públicos de la Comisión (CEDH-SON 2014a).

Históricamente, la Comisión comenzó con tres Visitadurías Generales. En mayo del 2006, se creó la Cuarta Visitaduría General en sustitución de la Dirección General de Asuntos Penitenciarios. Esta cuarta Visitaduría está especializada en asuntos penitenciarios, pues Sonora tiene quince penales con una (sobre) población de más de doce mil internos.

¹⁶⁸ Al respecto manejan seis categorías: personas discapacitadas, adultos mayores, niños y mujeres en situación de violencia, indígenas, jornaleros agrícolas y migrantes.

Es común la violación a los derechos humanos de los internos, razón que hace que la cuestión penitenciaria, junto con los grupos vulnerables, ocupe un lugar preponderante en el trabajo que realiza la Comisión Estatal de Derechos Humanos (Ponce 2010, 27; CEDH-SON 2006b). El 19 de marzo de 2013, se crearon dos Visitadurías Generales más (V y VI) y el 11 de junio de ese mismo año se creó la séptima Visitaduría General (VII). El 19 de septiembre del 2014 se fundó la octava Visitaduría General (VIII).¹⁶⁹ La incorporación de estas últimas cuatro Visitadurías a las cuatro ya existentes, no estaba contemplada en la normatividad que regía al organismo defensor de los derechos humanos en la entidad hasta antes del 3 de noviembre del 2014, fecha en que se reformó por primera vez el reglamento interno (véase anexo 19).

El organismo cuenta, además, con once Oficinas Regionales cada una con un Visitador Adjunto. Estas se encuentran ubicadas en las ciudades de Nogales, San Luis Río Colorado, Guaymas, Altar, Poblado Miguel Alemán, Navojoa, Cajeme, Santa Ana, Cumpas, Cananea y Puerto Peñasco. En la administración de Jorge Sáenz Félix, se decía que desde hace varios años el organismo había tenido como objetivo la creación de más oficinas regionales para la atención y recepción de quejas, lo cual no se había hecho por falta de presupuesto.¹⁷⁰ Es decir, hasta el 2006 sólo se habían abierto seis Oficinas Regionales.¹⁷¹

¹⁶⁹ Entrevista a Raúl Arturo Ramírez Ramírez, Cuarto Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, 7 de enero de 2015.

¹⁷⁰ Entrevista a Jorge Sáenz Félix, Tercer Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, 17 de octubre de 2013.

¹⁷¹ En el informe 2000 de Miguel Ángel Maldonado Bustamante, el titular de la CEDH da a conocer su preocupación por cubrir la totalidad del Estado, como está establecido por mandato constitucional, pero que no se había hecho por falta recursos suficientes, afirmación que es cuestionable, puesto que durante las gestiones de José Antonio García Ocampo y Miguel Ángel Maldonado Bustamante (1992-2004), el organismo recibía un mayor porcentaje del presupuesto total del Gobierno del Estado de Sonora en comparación con el porcentaje autorizado durante las gestiones de Jorge Sáenz Félix y Raúl Arturo Ramírez Ramírez, administraciones en las que tuvo lugar la creación de las oficinas regionales, a pesar de contar con un menor porcentaje del presupuesto estatal en relación a las dos primeras gestiones (cuadro 10a, apartado 4.2.1). En el informe en comento, se dice a la letra lo siguiente: “Lo cierto es que la actual estructura del organismo no alcanza a cubrir, en su totalidad, la atención que por mandato constitucional y legal debe brindarse a la población sonorenses que requiere y demanda este importante servicio. La lejanía de los municipios, las dificultades geográficas de nuestro territorio, sumadas a la situación económica de los agraviados y a la falta de recursos humanos, materiales y financieros de la institución, son causas que impiden que el organismo cumpla a cabalidad este importante objetivo. [...] La obligación de proporcionar el servicio a la población demandante y la necesidad de acercarnos a cualquier lugar del Estado en el que se lleve a cabo una violación a los derechos humanos, hace urgente la ampliación de la estructura orgánica de la institución, a través de delegaciones regionales o representaciones en puntos estratégicos de la Entidad, que posibiliten la atención de los requerimientos de todos los sonorenses” (CEDH-SON 2000b, 204).

La ampliación de la cobertura estatal de los servicios que presta el Organismo Defensor sonoreño tuvo lugar en el primer año de gestión (2010) del licenciado Raúl Arturo Ramírez Ramírez. En este año se abrieron Oficinas Regionales en el Poblado Miguel Alemán, Guaymas, Cajeme y se reabrió la Oficina de Nogales; además, se abrió en Ures el Sistema Informático de Quejas (SIDEQ), que es el primer Sistema Informático de recepción de quejas en el país (CEDH-SON 2010, 9). En el año 2011, se abrieron tres Oficinas Regionales en San Luis Río Colorado, Navojoa y Altar (véase CEDH-SON 2011, 9). Entre los años 2012 y 2014, se inauguraron cuatro Oficinas regionales más en Santa Ana, Cumpas, Cananea y Puerto Peñasco¹⁷², sumando un total de once Oficinas Regionales para la atención y recepción de quejas. El sistema SIDEQ también ha sido instalado en Álamos y Nácori Chico (CEDH-SON 2012b). Pese a la cobertura alcanzada durante estos años, el trabajo de la Comisión sigue centralizado en la capital del Estado.

Es importante señalar, que el número de personal o plantilla laboral de la Comisión ha ido creciendo. En sus inicios, el 17 de noviembre de 1992, el organismo disponía de poco personal.¹⁷³ De 1996 a 2004, el organismo contaba con una veintena de empleados.¹⁷⁴ En el 2006, el organismo disponía de 42 empleados (CEDH-SON 2006b, 27). Esta cifra fue aumentando en cada año, a tal grado que desde el año 2012 la plantilla laboral de la Comisión está conformada por 72 personas, como fruto de la expansión territorial del organismo y de la creación del Instituto Superior de Derechos Humanos “Dr. Raúl Plascencia Villanueva”.¹⁷⁵ Por otro lado, el personal que labora en la Comisión es considerado de confianza, puesto que no existe servicio profesional de carrera. El presidente de la Comisión entrante puede remover al personal de la administración saliente y colocar en los puestos vacantes a personas de su confianza.

Las once oficinas regionales de Derechos Humanos (ORDH), que se encuentran distribuidas a lo largo y ancho del territorio sonoreño, pueden apreciarse en el siguiente mapa (Figura 1) del estado, que muestra la ubicación geográfica de cada una de las

¹⁷² Cf. Boletín CEDH Sonora 062/2014.

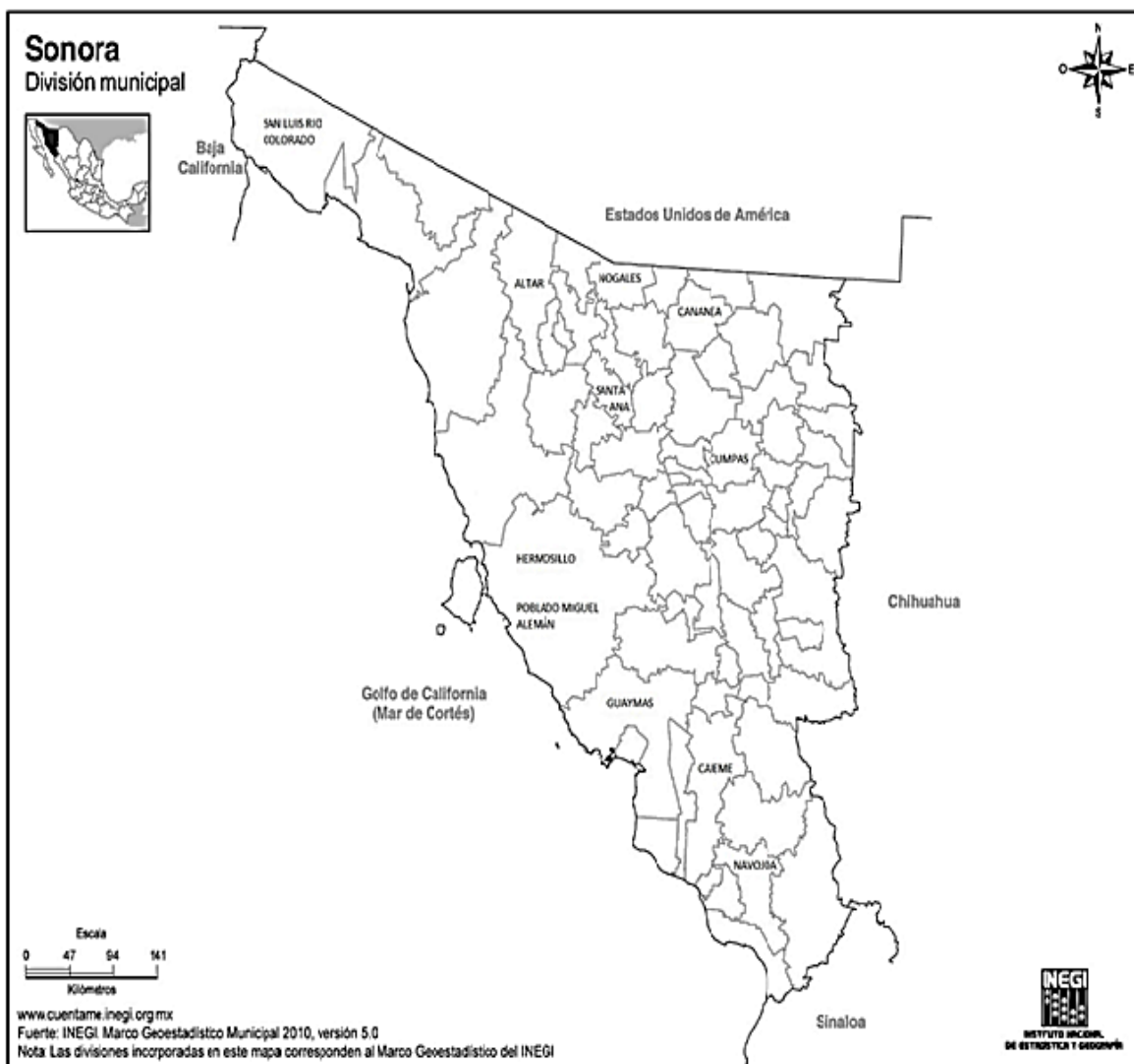
¹⁷³ Entrevista a José Gerardo Gastelum Bojórquez, actual Secretario Técnico de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, 5 de septiembre de 2014 (Anexo 26).

¹⁷⁴ Entrevista a Miguel Ángel Bustamante Maldonado, Segundo Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, 24 de septiembre de 2014 (Anexo 24).

¹⁷⁵ Es una de las Comisiones con mayor número de personal en el país, apenas por debajo de la Comisión del Distrito Federal, aunque el desempeño entre una y otra es diametral.

oficinas. En el informe de actividades 2011, la Comisión Estatal de Derechos Humanos asegura haber alcanzado el ochenta por ciento de la cobertura estatal “y al mismo porcentaje de sonorenses y ciudadanos que transitan por Sonora, sobre todo por quienes integran el fenómeno migratorio y el flujo de jornaleros agrícolas durante el año” (CEDH-SON 2011b, 12).¹⁷⁶

Figura 1
Ubicación geográfica de las Oficinas Regionales en el Estado de Sonora



Fuente: Elaboración propia en base a los Informes Anuales de la CEDH-SON.

¹⁷⁶ En el informe 2011 se dice temáticamente que la CEDH de Sonora es la única en el país que no tiene cobertura total de sus servicios. Aquí el texto original: “[...] transitamos de ser la única Comisión en el país sin cobertura ni representación alguna a un organismo pujante y con un nuevo dinamismo [...]” (CEDH-SON 2011b, 6).

Existen, por lo menos, tres criterios para la creación de las diez Oficinas Regionales que tiene actualmente la Comisión (cuadro 5). El primero es el de los municipios con el mayor número de habitantes o tamaño de población; el segundo criterio, los municipios fronterizos con mayor concentración de migrantes que se instalan en la zona mientras pasan hacia los Estados Unidos; y, tercero, los municipios que son corredores con mayor flujo de migrantes del sur hacia el norte.

Cuadro 5
Relación del número de habitantes por municipio en Sonora

Municipio	Habitantes (año 2010)	Municipio	Habitantes (año 2010)	Municipio	Habitantes (año 2010)
Hermosillo	784342	Altar	9049	Banamichi	1646
Cajeme	409310	Fronteras	8639	San Pedro de la Cueva	1604
Nogales	220292	San Miguel de Horcasitas	8382	Rayón	1599
San Luis Río Colorado	178380	Naco	6401	Bacerac	1467
Navojoa	157729	Cumpas	6362	Bavispe	1454
Guaymas	149299	Yécora	6046	Tepache	1365
Caborca	81309	Sahuaripa	6020	Huachinera	1350
Huatabampo	79313	Carbó	5347	Mazatán	1350
Agua Prieta	79138	Benjamín Hill	5275	Soyopa	1284
Etchojoa	60717	Rosario	5226	Villa Pesqueira	1254
Puerto Peñasco	57342	Moctezuma	4680	Arivechi	1253
Empalme	54131	Baviácora	3560	Bacadéhuachi	1252
Cananea	32936	Quiriego	3356	Huépac	1154
Magdalena	29707	Arizpe	3037	Granados	1150
Alamos	25848	Opodepe	2878	Suaqui Grande	1121
Bácum	22821	Sáric	2703	Huásabas	962
Benito Juárez	22009	Aconchi	2637	Cucurpe	958
Santa Ana	16014	Nácori Chico	2051	Divisaderos	813
General Plutarco Elías Calles	15652	Santa Cruz	1998	Bacanora	784
San Ignacio Río Muerto	14136	Villa Hidalgo	1738	Atil	625
Nacoziari de García	12751	Tubutama	1735	San Javier	492
Imuris	12316	Trincheras	1731	Oquitoa	443
Pitiquito	9468	La Colorada	1663	Onavas	399
Ures	9185	Bacoachi	1646	San Felipe de Jesús	396

Fuente: Elaboración propia en base al INEGI (2014).

Según datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Historia (INEGI), el municipio de Hermosillo tiene la población más densa del territorio estatal con 784, 342 habitantes. Le siguen Cajeme (409, 310 habitantes), Nogales (220, 292 habitantes), San Luis Río Colorado (178, 380 habitantes), Navojoa (157, 729 habitantes), Guaymas (149, 229 habitantes), Puerto Peñasco (57, 342 habitantes), Cananea (32,936 habitantes), Santa Ana (16,014 habitantes), Altar (9049 habitantes) y Cumpas (6,362 habitantes). Nogales y San Luis Río Colorado y Altar son las tres principales ciudades fronterizas que conectan a Sonora con los Estados Unidos de América (INEGI 2014).

Estas tres ciudades fronterizas son centrales para el trabajo de la CEDH, porque en ellas se concentra el flujo de migrantes que vienen de Centroamérica con destino a los Estados Unidos. Ellos representan el grupo más vulnerable en la entidad, por lo que la Comisión estableció a estas ciudades como puntos estratégicos de acción. Por otro lado, las ciudades de Guaymas, El Poblado Miguel Alemán (que tiene 25, 738 habitantes) y Navojoa presentan la característica de ser los corredores por los que transitan los migrantes del sur hacia el norte en su trayecto hacia los Estados Unidos de América. En el Poblado Miguel Alemán se encuentra los campos agrícolas que anualmente reciben flujos de migrantes que vienen del sur del país para trabajar como jornaleros agrícolas. Estos con frecuencia suelen ser víctimas de violación a sus derechos humanos.

Las direcciones de la Comisión, anteriormente enlistadas, que forman parte de la estructura orgánica de la CEDH, no estaban normadas en la Ley 123 ni tampoco se encontraban reconocidas en el Reglamento Interno del organismo, pese haberse reformado por primera vez en el año 2010. Estas direcciones fueron introducidas al marco normativo de la Comisión el 3 de noviembre del 2014, con la publicación de la segunda reforma al Reglamento interior. La última actualización del organigrama institucional del mes de diciembre de 2014 incorpora estas nuevas áreas del organismo descartadas en el organigrama anterior.¹⁷⁷ Lo opuesto sucede con el Consejo Consultivo que está reconocido formalmente en la normatividad, pero no figura en el organigrama institucional del mes de diciembre de 2013.¹⁷⁸ Hasta el 2 de noviembre de 2014, el Ordenamiento Interno de la Comisión sólo mencionaba dos secretarías y dos direcciones generales como órganos

¹⁷⁷ La versión de diciembre del 2013. El Organigrama institucional se actualiza cada año.

¹⁷⁸ La versión de diciembre del 2014 sí introduce al Consejo Consultivo, aunque todavía no haya sido nombrado en la actual administración de Raúl Arturo Ramírez Ramírez.

auxiliares de la presidencia: la Dirección General de Administración y la Dirección General de Comunicación (artículo 22). Estas eran las únicas que se encontraban normadas. Las direcciones que no aparecían en el marco regulativo de la Comisión son la Dirección General de Quejas, la Dirección de Seguimiento a las Recomendaciones¹⁷⁹, la Dirección General Jurídica, la Dirección General de Educación y Formación en Derechos Humanos, Dirección de Observatorio en Contra la Discriminación, la Dirección de Atención a los Derechos Sexuales y la Dirección de Sistemas e Informática.¹⁸⁰ Estas áreas de la Comisión fueron incorporadas a dicho reglamento mediante la reforma del 3 de noviembre del 2014.

Un aspecto adicional que no es de menor relevancia, es que la existencia de ocho Visitadurías Generales contravenía lo dispuesto por el artículo 35 del Reglamento Interno, ya que sólo permitía la existencia de tres.¹⁸¹ Esta situación prevaleció hasta el 2 de noviembre del 2014, día previo a la publicación de la reforma del Reglamento. El artículo 35 del Reglamento Interior de la Comisión decía a la letra que “la Comisión contará hasta con tres visitadurías generales”, pero la Comisión tiene ocho Visitadurías Generales. En cambio, la reforma del 3 de noviembre del 2014 al Reglamento Interno de la Comisión, se corrigió este defecto añadiéndose que “la Comisión contará con el número de Visitadores Generales que determine el Consejo” (artículo 35), pero desde el 2010 a la fecha el Organismo ha carecido de esta figura Colegiada.

Por otro lado, la CEDH-SON no tiene una Dirección de Asuntos Indígenas, pese a que en Sonora existe una pluralidad de grupos étnicos: Yaquis, Mayos, Seris, Pápagos, Pimas, Guarijíos, Kikapoos; además de ser uno de los estados con mayor diversidad lingüística en el país (Miguel y Castro 2007), aproximadamente con 47 mil parlantes de lenguas indígenas. Sin embargo, el organismo no llega a esas etnias para ofrecerles

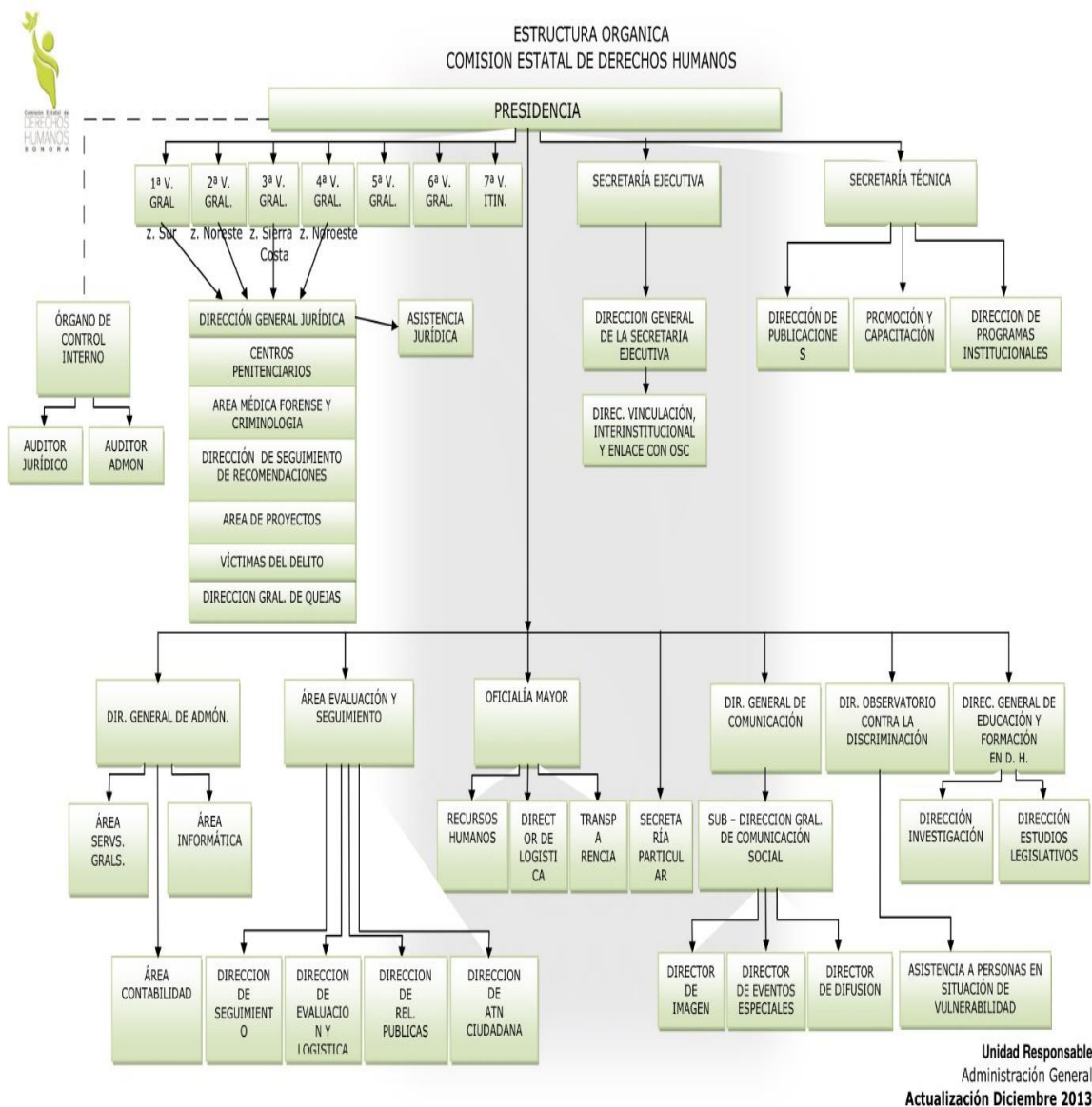
¹⁷⁹ En 1996 se nombró al Director General de Recepción de Quejas y Seguimiento de Recomendaciones (CEDH-SON 1994, 114).

¹⁸⁰ La Dirección General de Quejas y la Dirección de Seguimiento a las Recomendaciones son fundamentales y centrales en el trabajo que realiza una Comisión de Derechos Humanos, puesto que son las encargadas de atender a los ciudadanos que acuden a solicitar la intervención del organismo, prestarles orientación, recibir y asistirles en la presentación de quejas, además de darle puntual seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones por parte de las autoridades. Contrario a este defecto normativo de la CEDH, El Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2003b) sí explicita la existencia de la Dirección General de Atención a Quejas (artículo 21, fracción III) y de una Dirección General de Seguimiento de Recomendaciones (artículo 32).

¹⁸¹ Desde el 2006 se contravino lo dispuesto por el artículo 35 del Reglamento Interno, ya que en ese año se creó la cuarta Visitaduría General. El defecto se corrigió ocho años después, el 3 de noviembre del 2014, con la reforma de dicho reglamento, después de que se habían creado ocho Visitadurías Generales.

atención, pues no figuran como personas vulnerables en los informes de actividades que emite el organismo.

Figura 2
Organigrama de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora



Fuente: Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora (CEDH-SON 2014b).

Nota: Existe una nueva versión actualizada del organigrama con fecha del mes de enero del 2015. Véase <http://www.cedhsonora.org.mx/portal/transp2.php> (recuperado el 19 de enero de 2015).

El proceso de intervención de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, está en consonancia con el de los demás organismos paralelos de las entidades federativas, salvo con algunas diferencias, a pesar de que los marcos normativos de éstas son disímiles. En suma, lo primero que hace la Comisión es recibir quejas de los ciudadanos, por presunta violación de los derechos humanos cometidos por funcionarios públicos pertenecientes a las dependencias de los gobiernos municipales y estatales. Posteriormente, el organismo procede a calificar la queja de acuerdo a los cuatro criterios que se describen más adelante.

Una vez que se califica el asunto como presunta violación a los derechos humanos, se abre un “expediente de queja” con el que se inicia de manera formal la investigación, cuyos resultados determinarán si realmente la autoridad señalada por el peticionario¹⁸² es responsable de los hechos denunciados. En caso de que el asunto motivo de la queja no sea competencia de la Comisión por tratarse de autoridades federales, la institución turna la queja a la CNDH para que sea ésta la que haga las averiguaciones pertinentes. El asunto de la queja puede calificarse también como no violatoria de derechos humanos, entonces la Comisión da orientación al peticionario para que sepa a qué dependencias acudir para solucionar su caso y con ello se cierra el proceso de intervención.

En el diagrama 1 puede apreciarse el proceso de intervención del organismo público defensor de los derechos humanos. El proceso inicia cuando el peticionario (ciudadano) acude a la Comisión para denunciar una presunta violación de sus derechos fundamentales. Ese primer paso es llamado solicitud de intervención. El organismo abre el expediente de queja con el que se inicia de manera formal el proceso. El siguiente paso es la calificación de la queja. Los criterios para calificar las quejas son cuatro, por a) presunta violación a los Derechos Humanos, b) incompetencia de la Comisión para conocer de la queja, c) incompetencia de la Comisión para conocer de la queja, con la necesidad de realizar orientación jurídica, d) acuerdo de calificación pendiente, cuando la queja no reúna los requisitos legales o reglamentarios, o sea confusa. En el caso de que un expediente de queja sea resuelto por un criterio, que a juicio del peticionario, no satisfaga plenamente sus

¹⁸² Se prefiere utilizar el término “peticionario” en vez de “quejoso”, porque éste último tiene una connotación peyorativa. Además, el primer término es utilizado por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, que es la Comisión que mejores resultados ha mostrado a nivel nacional en la defensa de los derechos humanos.

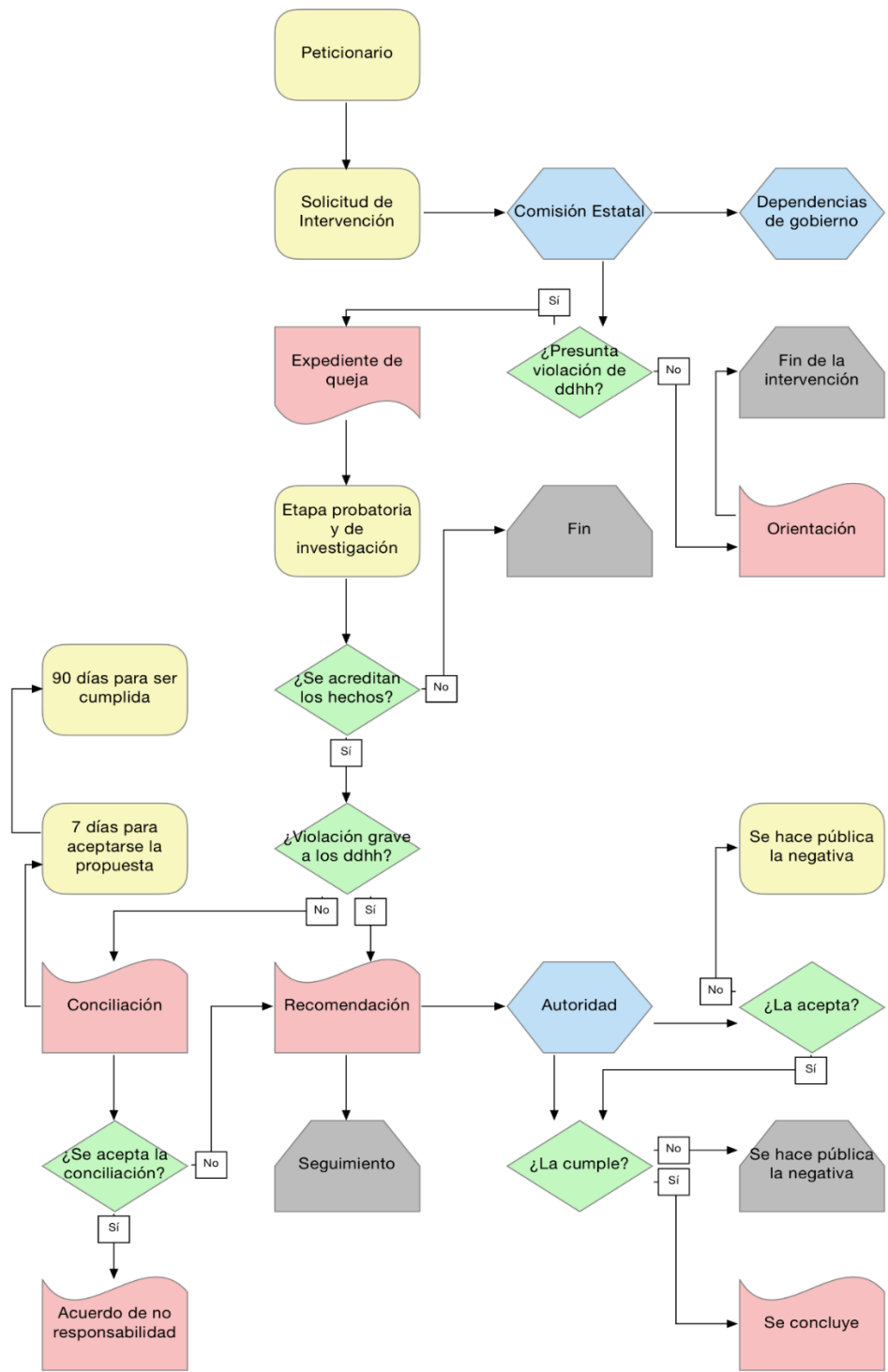
intereses, puede impugnar la resolución de la Comisión Estatal de Derechos Humanos ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

En cambio, los motivos de conclusión de las quejas que aparecen en los informes, esto es, las causas de que una queja concluya, son por a) acumulación de expedientes, b) conciliación, c) desistimiento del quejoso, d) documento de no responsabilidad de la autoridad, e) falta de interés del quejoso en la continuación del procedimiento, f) incompetencia con orientación, g) incompetencia sin orientación, h) no admisión por ser notoriamente improcedente, i) porque los hechos detectados no son violatorios de derechos humanos, j) recomendación y k) resuelta durante el trámite. Las causas de conclusión de expedientes de quejas aparecen enumerados en el artículo 81 del Reglamento Interno de la Comisión Estatal, pero no todos los informes anuales los desglosan estadísticamente.

El primer criterio de calificación se aplica cuando existe la posibilidad de que los hechos denunciados constituyan una violación a los derechos humanos. El segundo criterio es empleado cuando los hechos denunciados caen fuera del ámbito de competencia del organismo, sea porque las autoridades señaladas pertenecen al ámbito federal, sea porque se refieren a asuntos jurisdiccionales o electorales. El tercer criterio, se utiliza cuando la queja es poco clara y no reúne los requerimientos legales necesarios para catalogarla como tal.

Este último criterio se aplica cuando la presentación de la queja excede el plazo de un año contando a partir de que tienen lugar los hechos denunciados, según lo establecido por el artículo 27 de la Ley 123. Los visitadores son los encargados de calificar la queja. Al igual que el presidente, los visitadores tienen fe pública “para certificar la veracidad de los hechos en relación con las quejas presentadas ante la Comisión” (Ley 123, artículo 17). El visitador tendrá sólo tres días hábiles, contando a partir de que se apertura el expediente de queja, para calificarla y será el responsable de darle seguimiento hasta su conclusión (Reglamento Interno, artículo 36).

Diagrama 1
Proceso de Intervención de la CEDH



Fuente: Elaboración propia en base a la Ley 123 (CESON 1992) y al Reglamento Interno (CEDH-SOSON 1992a, 2010c).

Los motivos de clasificación de las quejas son los siguientes: detención arbitraria, tortura, abuso de autoridad, vicios en el procedimiento, dilación en la procuración de justicia, denegación de justicia, dilación en la administración de justicia, violación a los derechos de los reclusos, incomunicación, violación de autoridad administrativa, denegación de justicia, negligencia médica, violación al derecho de petición, violación a los derechos de los adolescentes en internamiento, incumplimiento de un deber legal. A pesar de que las desapariciones forzadas constituyen una gravísima violación a los derechos humanos, la categoría “presunto desaparecido” no se encuentra en la lista de clasificación de quejas según motivo contenida en los informes de actividades anuales de la CEDH del 2001 al 2010, pese a que en estos años hubo casos de personas desaparecidas.¹⁸³

El proceso de calificación de una queja es un filtro que requiere mayor transparencia vía definición de controles y criterios técnicos, ya que en esta etapa un importante número de quejas son rechazadas sin que sean investigadas a fondo por la Comisión. Esto conduce a que queden en la opacidad y lejos de toda fiscalización los temas, razones y motivos por las cuales son desechadas. Lo adecuado sería contar con un manual de calificación de quejas, puesto que aportaría certeza, transparencia y un mayor nivel de profesionalización. Hasta el mes de marzo del 2014, la Comisión no cuenta con un manual para la calificación de las quejas (Lagunes y Noriega 2012).¹⁸⁴

En el caso de que la queja sea calificada de acuerdo al primer criterio, a saber, como una presunta violación a los derechos humanos, entonces se notifica a la autoridad y al peticionario e inicia el proceso de investigación para desahogar diligencias. Lo primero que busca la Comisión es llegar a una conciliación entre las partes involucradas, con un plazo de hasta 90 días para que la autoridad dé cumplimiento a la propuesta conciliatoria. La conciliación implica que la autoridad reconoce que violó los derechos del peticionario, acto seguido la autoridad deberá restituir en el goce de sus derechos al afectado. La conciliación es viable cuando se comprueba que la autoridad no incurrió en una violación grave a los derechos humanos. De lograrse la conciliación, la queja es resuelta mediante un acuerdo de

¹⁸³ Por ejemplo, el caso de la desaparición del periodista de “El Imparcial” Alfredo Jiménez Mota, el 2 de abril del 2005, no fue registrado entre las quejas de oficio de la Comisión, por lo que nunca se emitió una recomendación por este caso.

¹⁸⁴ En entrevista con un funcionario de la Comisión Estatal, se nos comentó que ha habido casos en que las quejas se habían concluido por desinterés del quejoso antes de los quince días reglamentarios para la conclusión de las mismas.

no responsabilidad. Si no se logra la conciliación, entonces el organismo procede a emitir la recomendación correspondiente. Las recomendaciones se emiten regularmente cuando de la calificación de la queja resulta una posible violación grave a los derechos humanos. Una vez que la Comisión envía la recomendación a la autoridad pública, ésta tiene un plazo de 15 días para aceptarla y otros 15 días para cumplirla.

Aunado a lo anterior, hasta el 9 de enero del 2014, la Comisión no contaba con ningún mecanismo legal para obligar a que las autoridades cumplan las recomendaciones. De hecho, todavía no cuenta con este mecanismo. Sin embargo, con la aprobación y publicación de la reforma a la Ley 123 del 9 de enero del 2014, el Congreso, a petición de la Comisión, podrá llamar a las autoridades que no cumplan las recomendaciones dentro del plazo contemplado para que delante del pleno den cuenta de su negativa.¹⁸⁵

Desde 1992 hasta la fecha de publicación de la citada reforma, las autoridades aceptan regularmente las recomendaciones, pero muchas de ellas no las cumplen, sin que ello derive en sanción alguna. Lo peor que podría sucederles a las autoridades que no cumplen las recomendaciones en tiempo y forma es que salieran enlistadas en el informe de actividades, como de hecho se hizo en los informes de José Antonio García Ocampo, Miguel Ángel Bustamante Maldonado y Jorge Sáenz Félix, documentos en los que se reconoce tanto a las autoridades que cumplieron las recomendaciones, como las que no lo hacen. A partir del 10 de enero, fecha que entra en vigor la reforma en comento, la Comisión contará con mayores atribuciones.

4.1.2. La cooptación político financiera del organismo

En este aspecto es necesario señalar que la Ley 123, en su artículo 64, contempla el presupuesto aprobado por el Congreso del Estado y prevé también que el organismo obtenga recursos por medio de otras fuentes de financiamiento. La posibilidad de que la Comisión reciba donativos por fuentes diversas al Congreso del Estado, se estableció mediante la reforma del 9 de enero del 2014 a la Ley que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos, pues anteriormente a la reforma el único recurso permitido por norma era el del gobierno. Esta modificación está en sintonía con lo aconsejado por La Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Consejo

¹⁸⁵ Boletín Oficial, Número 3, Secc. IX, jueves 9 de enero del 2014.

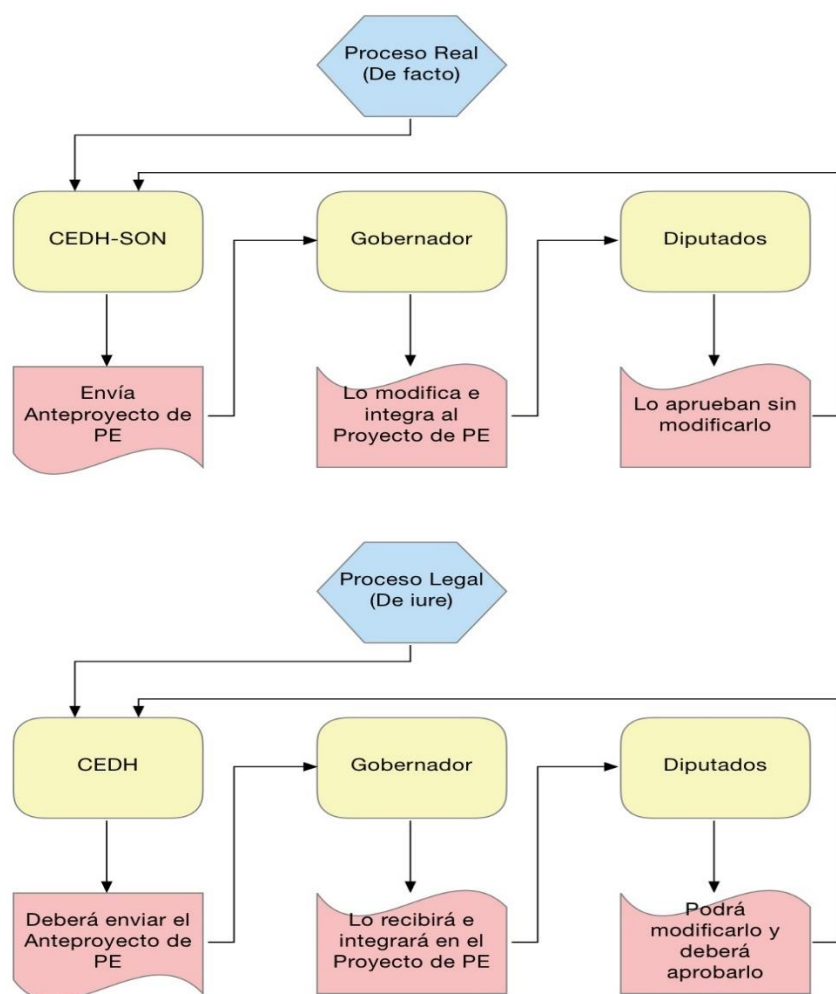
Internacional para Estudios de Derechos Humanos (2005, 9), que consideran que “el control sobre sus asignaciones presupuestarias debería ser independiente del gobierno en funciones”. Con frecuencia, estos organismos públicos cuentan con la posibilidad de suscribir convenios con organismos nacionales e internacionales para recibir recursos financieros, públicos o privados, para atacar y estudiar determinados fenómenos en la materia. No obstante, previo a la reforma publicada del 9 de enero de 2014, la Ley 123 no hacía mención a esa capacidad que debe tener la Comisión para obtener recursos de otras fuentes distintas a las del Estado.

La Ley 123 establece que la CEDH “tendrá la facultad de elaborar su anteproyecto de presupuesto anual de egresos, el cual remitirá directamente al titular del Ejecutivo Estatal, para su incorporación en el Presupuesto de Egresos del Estado” (artículo 65). El artículo anterior jamás faculta al Ejecutivo del Estado para modificar el presupuesto solicitado por la comisión en su Anteproyecto de Presupuesto de Egresos, para después ser integrado al presupuesto de egresos del Poder Ejecutivo, lo que de hecho sucede, sino que sólo tiene la atribución de incorporarlo, sin modificarlo, al Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Sonora. Este proceder es opuesto al aconsejado por los citados organismos internacionales defensores de derechos humanos, puesto que merma fuertemente su autonomía financiera (diagrama 2).

En el contexto de los organismos públicos de derechos humanos, la autonomía implica que teóricamente no sufrirán sujeción alguna por parte de las autoridades que son objeto de vigilancia, ello para garantizar una actuación libre y efectiva en la defensa de los derechos de los ciudadanos.¹⁸⁶ Sin embargo, lo que realmente sucede en nuestra entidad es que el Gobernador mantiene fuertes controles financieros sobre la CEDH, lo cual merma su libertad de actuación. En otras palabras, el vigilado controla el presupuesto del vigilante impidiendo su autonomía (Lagunes y Noriega 2012).

¹⁸⁶ De hecho, la propia CEDH reconoce expresamente que no está sujeta al gobierno, porque es una institución del Estado. “La Institución Defensora de los Derechos Humanos de los Sonorenses es un órgano del Estado, no del gobierno, y asume con claridad y certeza el papel de puente de comunicación entre el poder y la sociedad” (CEDH-SON 1998, 203).

Diagrama 2
Proceso de aprobación del presupuesto de la CEDH de Sonora



Fuente: Elaboración propia con base en la Ley 123 y en los Anteproyectos de Presupuesto de Egresos y Decretos de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Sonora. Nota: PE, Presupuesto de Egresos.

En otras palabras, la CEDH prepara su Anteproyecto de presupuestos de Egresos y lo envía al Ejecutivo, donde se supone únicamente debe ser integrado al Proyecto de Presupuestos de Egresos del Estado, el cual a su vez es remitido al Congreso del Estado. Sin embargo, el Ejecutivo recibe y modifica la propuesta de la Comisión, lo que se convierte en un insano mecanismo de control por parte de la autoridad vigilada. El envío del Anteproyecto de Egresos de la Comisión debiera hacerse directamente al Congreso para su aprobación. No obstante, para evitar cualquier control tendría que destinarse un

porcentaje fijo del presupuesto de Egresos para el Gobierno del Estado de Sonora, propuesta que se hace más adelante.

El siguiente cuadro demuestra que se han presentado reducciones importantes al presupuesto que la Comisión solicita al Ejecutivo para ser incorporado al Proyecto de Presupuesto de Egresos que éste envía al Legislativo.

Cuadro 6
Recorte presupuestal de la CEDH, 2000-2012

Año	Anteproyecto presentado al Ejecutivo por la CEDH	Anteproyecto presentado al Legislativo por el Ejecutivo	Aprobado por el Legislativo	Porcentaje de la reducción realizada por el Ejecutivo
2000	11,472,000	8,460,000	8,460,000	-26.3
2001	15,797,000	11,000,000	11,000,000	-30.4
2002	11,472,000	11,000,000	11,473,000	-4.1
2003	12,473,000	12,473,000	12,473,000	0.0
2004	11,472,000	11,300,000	11,300,000	-1.5
2005	25,426,000	15,000,000	15,000,000	-41.0
2006	29,632,000	15,000,000	15,000,000	-49.4
2007	59,000,000	17,000,000	17,000,000	-71.2
2008	40,305,000	22,000,000	22,000,000	-45
2009	35,000,000	23,540,000	23,540,000	-33
2010	38,000,000	24,004,560	24,004,560	-36.8
2011	81,334,000	27,004,560	27,004,560	-66.8
2012	49,955,297	27,004,560	27,004,560	-45.9

Fuente: Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH-SON 2000a-2012a) y Archivo General del Estado de Sonora (AGCES).¹⁸⁷

Puede observarse en el cuadro anterior, que se han presentado recortes presupuestales por parte del Ejecutivo al monto solicitado por la Comisión en el Anteproyecto de Presupuesto de Egresos durante todo el periodo de estudios. Estos recortes presupuestales se dan en casi todos los años, excepto en el 2003, único año en que el Ejecutivo no modifica el presupuesto solicitado por el organismo. En el 2000 el recorte presupuestal fue

¹⁸⁷ Anteproyectos del Presupuesto de Egresos de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora (CEDH-SON 2007a, 2011a, 2000a, 2001a, 2002a, 2003a, 2004, 2005a, 2006a, 2008a, 2009a, 2010a, 2012a); los Decretos del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Sonora (AGCES 2000, 1999, 1995, 1996b, 2001, 2002, 1997, 1998, 1994, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010b, 2011, 1993, 2012, 2003, 2005, 2004b) y Oficio de Respuesta a Solicitud de Información Pública (CEDH-SON 2013).

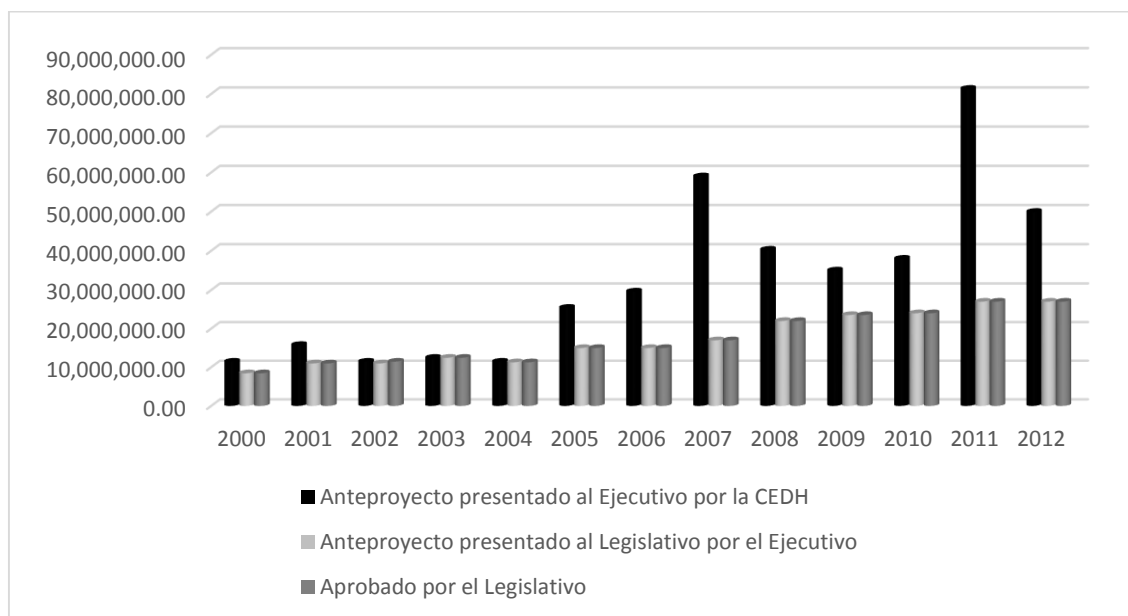
del 26.3 por ciento. La reducción realizada por el Ejecutivo en el 2001 alcanzó un 30.4 por ciento. El 2002 ha sido el único año en el que el Legislativo ha tenido una participación activa en términos de modificar la propuesta del Ejecutivo resarcando la reducción del 4.1% que había realizado, pues en los demás años del periodo de estudio los diputados han autorizado el monto recortado por el Ejecutivo del presupuesto solicitado por la Comisión. En el 2000, el Ejecutivo aplicó una reducción del 26.3 por ciento a la propuesta del presupuesto de egresos de la Comisión y en 2001 el ajuste fue de 30.4 por ciento. El 2004 representó una reducción del 1.5 por ciento del total solicitado.

Bajo la presidencia de Jorge Sáenz Félix y el Gobierno de Eduardo Bours Castelo, las reducciones en los años 2005 y 2006 representaron un 41 y un 49.4 por ciento respecto a la propuesta de la CEDH. En el 2007 y el 2008, el Ejecutivo redujo en 71.2 y 45 por ciento respectivamente el presupuesto solicitado por la Comisión. Para el 2009 el organismo solicitó 13.16 por ciento menos del presupuesto que había pedido al Ejecutivo en el 2008, pero éste último otorgó 6.5 por ciento más en relación al presupuesto autorizado en el 2008. Durante el 2010, el Ejecutivo redujo el monto de la propuesta del Anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Comisión en un 36.8; en cambio, para el año 2011 la reducción fue del 66.8 por ciento y del 45.9 por ciento para el 2012. Puede observarse, que la mayor reducción del presupuesto del Comisión por parte del Poder Ejecutivo de todo el periodo tuvo lugar en el 2007 con el 71.2 por ciento, siguiéndole la correspondiente al 2011 con el 66.8 por ciento.

Es importante destacar que el incremento en la reducción está directamente ligado al incremento de la propuesta del organismo. Entre más aumente el monto del presupuesto solicitado, la reducción tiende a ser mayor. Un dato adicional a destacar es que las reducciones más fuertes que se han hecho al presupuesto solicitado por el organismo tuvieron lugar durante las gestiones de Jorge Sáenz Félix (2005-2010), primer ombudsman elegido por el Legislativo, y de Raúl Arturo Ramírez Ramírez, cuarto y actual ombudsman sonoreense. Estas reducciones se dieron en el contexto de que también han sido los presidentes que más presupuesto solicitaron al gobernador durante los años 2005-2012 (gráfica 1).¹⁸⁸

¹⁸⁸ No fue posible obtener los Anteproyectos de Presupuesto de Egresos de la Comisión Estatal de Derechos Humanos correspondientes a los años 1992-1999. A pesar de que se hicieron varias solicitudes de información a la CEDH a través del Instituto de Transparencia Informativa del Estado de Sonora (ITIES),

Gráfica 1
Recorte del Ejecutivo del presupuesto solicitado por la CEDH, 2000-2012



Fuente: Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH-SON) y Archivo General del Estado de Sonora (AGCES).

No se conocen cuáles sean los criterios económicos que aplique el Poder Ejecutivo para la integración del Anteproyecto de Presupuesto de Egresos. Lo que es claro es que la negociación del presupuesto de la Comisión no tiene lugar en el recinto del Poder Legislativo, sino estrictamente dentro del Poder Ejecutivo. Esta práctica merma indebidamente la autonomía de la Comisión. La autonomía financiera del organismo es un aspecto medular para hacer efectiva su labor de proteger a los ciudadanos de las violaciones del gobierno, toda vez que la autonomía formal de poco sirve si persisten los controles financieros, manteniendo un grillete en su actuación y mermando su capacidad de acción (Ídem).

En términos reales, descontando el efecto de la inflación, el presupuesto aprobado de la Comisión creció durante el periodo 1992-2012 a una tasa de crecimiento promedio anual del 12 por ciento. El siguiente cuadro muestra el monto de recursos aprobados anualmente por el Legislativo en términos nominales y reales y su variación porcentual real. En éste se

sólo pudo obtenerse la información correspondiente a los años 2007-2012. Los anteproyectos de presupuesto de egresos relativos a los años 2000-2006 fueron proporcionados por Sonora Ciudadana A. C.

puede apreciar que durante el periodo analizado el presupuesto aprobado real ha llegado a sextuplicarse (7.66 veces más).

Cuadro 7
Presupuesto de la CEDH, 1992-2012

Año	Presupuesto aprobado nominal	Presupuesto aprobado real (2012=100)	Variación porcentual (%)
1992	--	--	--
1993	3,522,000	3,284,039	--
1994	4,572,000	4,263,096	30
1995	5,303,000	4,944,707	16
1996	5,051,000	4,709,733	-5
1997	7,844,500	7,314,492	55
1998	8,153,800	7,602,894	4
1999	8,153,800	7,602,894	0
2000	8,460,000	7,888,406	4
2001	11,000,000	10,256,793	30
2002	11,473,000	10,697,835	4
2003	12,473,000	11,630,271	9
2004	11,300,000	10,536,524	-9
2005	15,000,000	13,986,536	33
2006	15,000,000	13,986,536	0
2007	17,000,000	15,851,407	13
2008	22,000,000	20,513,586	29
2009	23,540,000	21,949,537	7
2010	24,004,560	22,382,709	2
2011	27,004,560	25,180,016	12
2012	27,004,560	25,180,016	0
Tasa de crecimiento anual (TCA)			12

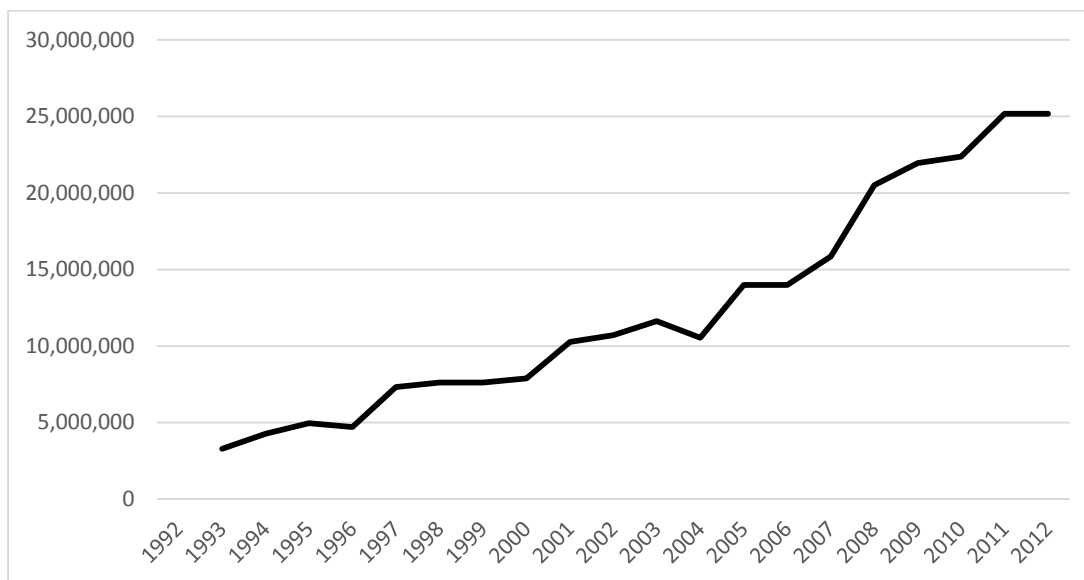
Fuente: Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH-SON) y Archivo General del Estado de Sonora (AGCES).¹⁸⁹

La tendencia que exhibió el presupuesto aprobado real de egresos del organismo defensor de derechos humanos en Sonora se ilustra en la siguiente gráfica, misma que refleja con claridad la evolución en el incremento del presupuesto de la Comisión durante el

¹⁸⁹ El presupuesto real fue calculado con base al Índice Nacional de Precios al Consumidor 2012 (INPC 2012) correspondiente al mes de diciembre: índice= 107.246, publicado en el DOF el 10 de enero del 2013. Fórmulas: Presupuesto Real = [Presupuesto Aprobado Nominal/índice 2012]*100; Tasa de crecimiento= [(Presupuesto real 2001-Presupuesto real 2000)/[Presupuesto real 2000]]*100.

periodo de estudio. Se observa que cada año se le aprueban más recursos al organismo estatal, como puede verificarse en la siguiente gráfica (gráfica 2).

Gráfica 2
Evolución del presupuesto real aprobado para la CEDH, 1992-2012



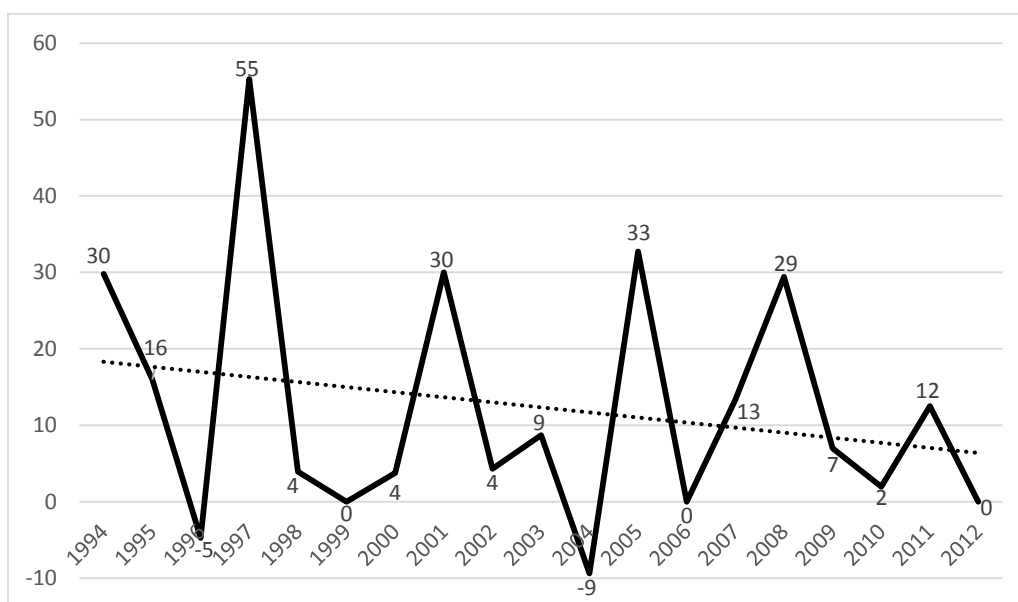
Fuente: Elaboración propia en base a los Decretos de Presupuestos de Egresos del Gobierno del Estado de Sonora (1993-2012)

La tendencia del monto real del presupuesto aprobado de la CEDH presenta algunas reducciones considerables y ampliaciones discretas que son preciso señalar. En 1994 el presupuesto de la Comisión aumentó un 30 por ciento en relación al presupuesto aprobado por el Congreso para el ejercicio fiscal de 1993; en 1995 sólo creció un 16 por ciento comparado al presupuesto de 1994; en 1996 no presentó incremento, por el contrario, decreció 5 por ciento; en 1997 mostró un aumento de 55 por ciento; en 1998 sólo subió 4 por ciento; en 1999 no presentó ninguna modificación, pues fue el mismo monto aprobado en el año anterior; en el 2000 incrementó 4 por ciento; en el 2001, 30 por ciento; en el 2002, 4 por ciento y en el 2003, 9 por ciento.

En el año 2004, se hizo la reducción más significativa al presupuesto de la Comisión durante el periodo de análisis. En 2005 mostró el repunte del 33 por ciento; en el 2006 no presento modificaciones; en el 2007 obtuvo un aumento del 13 por ciento; en el 2008, 29 por ciento más que en el año anterior; en el 2009 subió 9 por ciento; en el 2010 sólo incrementó 2 por ciento y en el 2011 alcanzó el 12 por ciento más de presupuesto en

relación con el año anterior. Los años en los que se muestra el mayor incremento de todo el periodo de estudio son 1997, 55 por ciento, 2005, 33 por ciento, 1994 y 2001, 30 por ciento y 2008, 29 por ciento. En cambio, las reducciones más significativas se presentaron en los años 2004, -9 por ciento y 1995, -5 por ciento. Por último, la línea de tendencia que se visualiza en la gráfica de abajo indica que la reducción del presupuesto que se le aprueba cada año a la Comisión durante todo el periodo ha tendido a irse reduciendo (gráfica 3).

Gráfica 3
Variación porcentual real del presupuesto de la CEDH, 1992-2012



Fuente: Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH-SON) y Archivo General del Estado de Sonora (AGCES).

El análisis presupuestario a lo largo del tiempo indica que el crecimiento del presupuesto de la Comisión debiera permitir que la CEDH cumpla con objetivos claves en su labor institucional. Sin embargo, es necesario realizar un análisis para determinar la pertinencia del monto asignado. Tomando en consideración a otras entidades federativas de la región es posible observar que durante el 2005 la Comisión de Derechos Humanos de Sonora contaba con un presupuesto más elevado que el de los otros estados que, incluso, tienen más población y una mayor área geográfica que atender.

Para contar con una comparación lo más objetiva posible, durante el 2005 se buscaron los presupuestos y la población de los estados vecinos similares en población,

condiciones y necesidades. Chihuahua, por ejemplo, es un estado fronterizo geográficamente más grande que Sonora, con una población de un millón de habitantes más que éste, su Comisión contaba con un presupuesto 17 por ciento menor al del organismo sonoreense.¹⁹⁰

Lo revelador está en que la Comisión de Chihuahua sí tiene cobertura en todo el estado, objetivo institucional que hasta el 2007 el organismo sonoreense todavía seguía sin conseguir debido a que, según el titular Jorge Sáenz Félix, no contaba con el suficiente presupuesto para hacerlo (Quintero 2007).

Cuadro 8
Comparativo presupuestal por entidad federativa 2005

Comisión	Chihuahua	Sonora	Sinaloa	Nuevo León
Número de habitantes	3,241,444	2,394,861	2,608,442	4,199,292
Presupuesto de la Comisión	\$12,350,000	\$15,000,000	\$8,599,401	\$21,189,500
Pesos por habitante	\$3.80	\$6.30	\$3.20	\$5.00
Área en Km2	244,900	182,100	58,240	64,210
Pesos/Km2	\$50.4	\$82.4	\$147.7	\$330.0

Fuente: Elaboración propia con información obtenida en INEGI (2005) y en:
<http://www.cedhnl.org.mx>; <http://chihuahua.gob.mx>;
<http://cedhsinaloa.org.mx>; <http://cedhson.uson.mx>;

En el cuadro anterior, podemos observar que el organismo de protección de los derechos humanos de Sinaloa, con mayor población que el estado de Sonora, ejerció durante el 2005 42.67 por ciento menos recursos que éste. En el caso de Nuevo León, un estado que casi duplica la población de Sonora, solamente ejerció poco más de seis millones de pesos que Sonora. Haciendo un ejercicio sencillo de aritmética, se puede apreciar que en el año 2005 el organismo de protección a los derechos humanos de Sonora gastó la cantidad de 6.3 pesos por habitante, mientras que Chihuahua sólo 3.8 pesos, Sinaloa 3.2 pesos y 5 pesos Nuevo León.

Pero no sucede lo mismo al dividir el presupuesto que recibió en ese año cada organismo por el área del territorio que ocupa cada entidad. La Comisión de Nuevo León es

¹⁹⁰ Este comparativo se tomó del Diagnóstico a la Comisión Estatal de Derechos Humanos, documento en borrador, elaborado por Guillermo Noriega Esparza y actualizado por mí.

la que más dinero recibe por kilómetro cuadrado y la que menos es la Comisión de Chihuahua. En un orden de mayor a menor, se encuentran las comisiones que más dinero recibieron por kilómetro cuadrado en el 2005: Nuevo León (\$330/km²), Sinaloa (\$147.7/km²), Sonora (\$82.4/km²) y Chihuahua (\$50.4/km²). El mayor presupuesto destinado a la defensa de los derechos humanos en cada estado de la comparación coincide con la mayor extensión que tiene cada estado. El Estado de menor extensión territorial de las cuatro entidades comparadas es Sinaloa y el de mayor extensión territorial es Chihuahua. La conclusión que se obtiene de aquí es que entre menos territorio tienen los Estados donde residen las Comisiones mayor presupuesto se les aprueba.

Este análisis revela que el presupuesto de la CEDH Sonora creció poco en términos reales durante el periodo 1992-2012 y que el Ejecutivo del Estado mermó su autonomía al ejercer un indebido control sobre sus recursos. Sin embargo, manifiesta también que es necesario hacer un análisis del ejercicio del gasto y qué es lo que hace posible que otras comisiones de otros estados con mayor población y espacio geográfico que Sonora han logrado cumplir con una cobertura total de su entidad cuando disponen de un menor presupuesto.

Como se ilustra en el cuadro 9, para el año 2011 la situación ha cambiado poco en materia presupuestal a diferencia del 2005, si se comparan los presupuestos de las cuatro comisiones vecinas, aunque los presupuestos de estas Comisiones casi logran igualarse. La CEDH de Sonora sigue siendo la que más recursos gasta por ciudadano, puesto que en el 2011 desembolsó 10.14 pesos por habitante, en tanto que las comisiones de Chihuahua, Sinaloa y Nuevo León destinaron por ciudadano 7.56, 9.22 y 7.41 pesos respectivamente. Es decir, en este mismo año el organismo sonorense erogó por habitante 2.73 pesos más que Nuevo León, 2.58 pesos más que Chihuahua y 0.92 pesos más que Sinaloa.

Cuadro 9
Comparativo presupuestal por entidad federativa 2011

Comisión	Chihuahua	Sonora	Sinaloa	Nuevo León
Número de habitantes	3,406,465	2,662,480	2,767,761	4,653,458
Presupuesto de la Comisión	\$25,766,204	\$27,004,560	\$25,514,362	\$34,476,000
Pesos por habitantes	\$7.56	\$10.14	\$9.22	\$7.41
Área en Km2	244,900	182,100	58,240	64,210
Pesos/Km2	\$105.2	\$148.3	\$438.1	\$536.9

Fuente: Elaboración propia según INEGI (2010); CEDH-SON 2011, CEDH-SIN (2011), CEDH-NL (2011) y Gobierno del Estado de Chihuahua (2011).

En relación a los recursos que destina cada Estado por kilómetro cuadrado para la defensa y promoción de los Derechos Humanos, la situación en el 2011 no ha cambiado mucho respecto a la del año 2005. Las Comisiones que más dinero recibieron por kilómetro cuadrado durante el 2011 fueron Nuevo León (\$536.9/km²), Sinaloa (\$438.1/km²), Sonora (\$148.3/km²) y Chihuahua (\$105.2/km²).

La Comisión Estatal de Derechos Humanos ejerce recursos del erario público, por esta razón está obligada a observar la normatividad en materia de fiscalización y a rendir cuentas ante los poderes del Estado y la ciudadanía. Resulta necesario conocer el ejercicio del gasto de este organismo y sus prioridades institucionales, para poder evaluar su desempeño. No sólo basta incrementar su presupuesto anual para asegurar que cumpla con el mandado constitucional que le da origen, sino que es necesario que demuestre hacer uso eficiente de su presupuesto para ganar legitimidad y confianza social.

4.1.3. La elección de los cuatro ombudsman y de sus Consejos Consultivos

Como se vio previamente, en el apartado del marco legal, los requisitos que la Ley 123 establece para ser Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos son a) ser ciudadano mexicano de nacimiento en pleno uso de sus derechos civiles y políticos, b) tener cumplidos treinta y cinco años de edad el día del nombramiento, b) no haber sido sentenciado por la Comisión de delitos dolosos, c) poseer título profesional legalmente expedido con una antigüedad mínima de cinco años al momento de recibir el nombramiento. Puede ser título de licenciado en derechos o uno que acredite demostrada

capacidad y experiencia en la defensa y promoción de los derechos humanos, d) no ejercer ningún cargo público al momento de la elección, c) gozar de reconocido prestigio profesional o personal en la entidad (artículo 10, Fraccs. I-VI).

En toda su historia, la CEDH ha tenido sólo cuatro presidentes. Los dos primeros fueron elegidos directamente por el Gobernador del Estado, pues hasta antes del 17 de diciembre de 1998, fecha en que se aprobó la reforma a la Ley 123 que modificaba el artículo 11 referente al proceso de elección del ombudsman, la designación del ombudsman era atribución del gobernador del estado. La reforma de este artículo quitaría al Ejecutivo la prerrogativa de nombrar al titular de la Comisión Estatal de Derechos Humanos. Textualmente dice el artículo en comento que “el Presidente de la Comisión será nombrado por el Congreso del Estado, por las dos terceras partes de sus Diputados integrantes. Para el nombramiento respectivo, deberá valorarse previamente las opiniones de la sociedad sonoreNSE, de acuerdo a los procedimientos que el Congreso determine, con base en su propia Normatividad interna” (artículo 11).

A parte de que se le quita el nombramiento del ombudsman al gobernador, el artículo hace mandatoria la consulta ciudadana misma que habrá de tomarse en cuenta para la elección del Defensor del Pueblo. Los cuatro ombudsman que han regido históricamente al organismo sonoreNSE, incluyendo el actual, son José Antonio García Ocampo (1992-1996), Miguel Ángel Bustamante Maldonado (1996-2004), Jorge Sáenz Félix (2004-2009) y Raúl Arturo Ramírez Ramírez (2010-2018) (AGCES 1992; 1996a; 2004; 2010). El primer presidente de la Comisión elegido por el Congreso y el único de los cuatro que no tenía la carrera de abogado, sino el de Contador Público, fue Jorge Sáenz Félix.

José Antonio García Ocampo fue elegido por el Ejecutivo del Estado Manlio Fabio Beltrones Rivera como titular de la Comisión para el periodo del 16 de octubre de 1992 al 16 de octubre de 1996.¹⁹¹ Su Consejo Consultivo, también designado por el Gobernador, estuvo integrado por los licenciados Germán Tapia Gámez, Oscar López Vucovich, Marco Antonio Molina Rodríguez, María Inés Aragón Salcido, el ingeniero Delfín Ruibal Corella y el Doctor Adolfo Félix Loustaunou (AGCES 1992). García Ocampo era licenciado en derecho por la Universidad Autónoma de México (UNAM)¹⁹² y ejerció por más de tres

¹⁹¹ Boletín Oficial, Tomo CL, No. 37, Secc. III, jueves 5 de noviembre de 1992.

¹⁹² Obtuvo el grado académico en 1951. Falleció el 31 de octubre del 2009 a los 82 años de edad.

décadas la cátedra de derecho.¹⁹³ Como todo funcionario público que ocupa un puesto en la burocracia estatal dentro de una administración priista, el licenciado García Ocampo fue designado por simpatizar con el único partido que controlaba la política estatal dentro de un régimen de gobierno monopartidista. Este ha sido el *modus operandi* del sistema político mexicano desde sus orígenes, de manera que quien debiera ocupar el cargo de ombudsman tendría que ser una persona de entera confianza del gobernador. Esto mismo era aplicado para la elección de los Consejeros.

Es difícil determinar si los seis Consejeros están vinculados directamente al partido oficial (Partido Revolucionario Institucional, PRI) que encabezaba la gubernatura en el año que fue designado el primer ombudsman sonorense, pero algunos de ellos como Germán Tapia Gámez y Oscar López Vucovich llegaron a ocupar cargos vinculados con el partido oficial.¹⁹⁴ Germán Tapia era licenciado en Derecho por la Universidad Iberoamericana de la Ciudad de México (1962) llegó a ocupar cargos públicos como Primer Secretario del Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Sonora (1963-1967) y Magistrado Suplente del H. Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sonora (1975-1977).¹⁹⁵ López Vucovich había tenido los cargos de Secretario de Acuerdos del Juzgado del Ramo Civil del Distrito Judicial de Hermosillo, Sonora, en 1965; Juez Mixto de Primera Instancia del Distrito Judicial de Álamos, Sonora, en 1966; se había desempeñado también como Secretario del Consejo Consultivo Regional del Noroeste de Banco del Atlántico y del Consejo Regional del Grupo Financiero Serfín.¹⁹⁶

Otros consejeros pertenecían al campo empresarial, como es el caso de Marco Antonio Molina Rodríguez y Delfín Ruibal Corella. El primero es licenciado en Administración de Empresas y Contador Público por el Instituto Tecnológico y Estudios Superiores de Monterrey; fue tesorero del Casino de Hermosillo y había tenía cargos como

¹⁹³ Profesor de garantías individuales y derecho constitucional en la Universidad de Sonora.

¹⁹⁴ Es sabido que el poder Judicial está sometido al control del poder Ejecutivo. La terna para magistrados de este tribunal la propone el gobernador en turno y él mismo designa al Magistrado Presidente. Coincide con lo anterior Paola Gutiérrez cuando dice que en los estados el poder Judicial no goza de imparcialidad en los asuntos de su competencia, puesto que está sujeto al Ejecutivo (Gutiérrez 2013, 60).

¹⁹⁵ Véase el Curriculum Vitae del Lic. Germán Tapia Gámez que se encuentra como documento anexo al acuerdo de elección de José Antonio García Ocampo, Tomo 1104, Expediente 61, 16 de octubre de 1992, dentro del Archivo General del Congreso del Estado de Sonora (AGCES).

¹⁹⁶ Véase el Curriculum Vitae del Lic. Oscar López Vucovich que se encuentra como documento anexo al acuerdo de elección de José Antonio García Ocampo, Tomo 1104, Expediente 61, 16 de octubre de 1992, dentro del Archivo General del Congreso del Estado de Sonora (AGCES).

Presidente del Consejo del Grupo Agroindustrial Sonorense, Presidente del Consejo de Inmobiliaria El Sahuaro, Vicepresidente del Consejo del Banco Internacional, S. A. Además fungió como socio inversionista del Grupo Alfaro, Ferretería Veracruz, S.A., Maquinaria y Equipos Veracruz, S.A., Máximas Ferreterías, S.A, Fer-Ver Maderas, S.A., Promotora Máxima, S.A., Constructora Máxima, Granjas Porcinas A. en P., Campos Agrícolas A. en P. e Inmobiliaria Pitic, S. A.¹⁹⁷ El segundo, en cambio, había ocupado cargos como Presidente del Consejo de Cales del Noroeste, S. A. de C.V., Presidente del Consejo de Empresas Ruibal, S.A. de C.V., entre otras. Por otro lado, como miembro del Consejo de García Ocampo estaba el Doctor Adolfo Félix Loustanou, médico jubilado que había sido cirujano del ISSSTE en Hermosillo, Sonora, Director de Unidad Médica en la clínica del hospital del IMSS, entre otros cargos.

Durante la Gestión de García Ocampo, se publicaron los informes de actividades como lo dicta la ley 123, artículo 20, Fracc. X. Al finalizar su gestión en el mes de octubre del año de 1996, publicó un informe titulado “Cuatro años de trabajo” (CEDH-SON 1996b). Éste era una versión resumida de lo realizado durante toda su gestión. El documento es pobre en cuánto al desglose detallado de contenidos, carece de orden y no presenta un índice que permita identificar la información. Tampoco da cuenta de las veces en que sesionó el Consejo, ni los Estados Financieros de la Comisión, como sí se hizo a partir de los informes anuales de actividades 2005 al 2012.

Miguel Ángel Bustamante Maldonado fue designado por el Ejecutivo para el periodo que va del 8 de octubre de 1996 al 8 de octubre de 2000. Al concluir su gestión, el Congreso lo dejó, sin ratificarlo, como titular de la Comisión para ejercer el cargo por un segundo periodo, que va del 16 de octubre de 2000 al 16 de octubre del 2004.¹⁹⁸ Un mes previo a la designación por el Gobernador del Estado del segundo ombudsman sonorense que tuvo lugar el 4 de octubre de 1996, el licenciado Bustamante se encontraba ocupando el cargo de Magistrado Presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sonora,

¹⁹⁷ Véase el Curriculum Vitae del Lic. Marco Antonio Molina Rodríguez que se encuentra como documento anexo al acuerdo de elección de José Antonio García Ocampo, Tomo 1104, Expediente 61, 16 de octubre de 1992, dentro del Archivo General del Congreso del Estado de Sonora (AGCES).

¹⁹⁸ Por esta razón, el Congreso no emitió el punto de acuerdo de ratificación del segundo ombudsman como titular de la Comisión para un segundo periodo. Este proceder es violatorio a las disposiciones normativamente establecidas en la Ley 123, respecto al proceso de designación y ratificación del ombudsman.

puesto al que renunció el 3 de septiembre de 1996 para postularse como candidato a la Presidencia de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.¹⁹⁹

La postulación de Bustamante estuvo abalada dentro de las ternas propuestas por el Foro Sonorense, Colegio de Abogados, A. C., como consta por carta del 1 de octubre de 1996, por el Colegio de Notarios del Estado de Sonora, con carta fechada el 28 de septiembre de 1996, dos días después de haber sido lanzada la convocatoria en el Diario Oficial del Gobierno del Estado, y por la Barra Sonorense de Abogados, A. C., carta fechada el 1 de octubre de 1996. La designación que el Ejecutivo hizo de su persona como Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos fue aprobada por el Congreso del Estado de Sonora el 8 de octubre de 1996. Es importante destacar que en el acuerdo de elección de Bustamante no viene el acuerdo de aprobación del Consejo como el que aparece en la designación de Ocampo. En el mismo acuerdo de la elección del primer ombudsman sonorense se nombraron a los seis Consejeros de la Comisión. Esto no sucedió en el acuerdo de elección de Bustamante, ni tampoco con los puntos de acuerdo de elección del resto de los ombudsmen.

Un hecho que sorprende es que el licenciado Oscar López Vucovich, Consejero en la administración de García Ocampo, aún era integrante del Consejo de Miguel Ángel Bustamante Maldonado, a tal grado que hasta le tomó protesta como presidente del

¹⁹⁹ En 1996 tanto el cargo de Magistrado Presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, como el de Presidente de la Comisión eran resultado de una designación directa por parte del Ejecutivo del Estado. Hoy en día, el gobernador sólo puede designar de manera directa al titular del Supremo Tribunal de Justicia del Estado (Constitución del Estado de Sonora, Artículo 113, párrafo 3), pero no al Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, como de hecho sucedía hasta antes de la Reforma a la Ley 123 del 28 de diciembre de 1998. Es importante indicar que la Carta Magna Local en su artículo 112 explica que el Poder Judicial está integrado por un Supremo Tribunal de Justicia y Tribunales Regionales de Circuito, Juzgados de Primera Instancia y Juzgados Locales. El artículo 116 de la Constitución Local dice a la letra que “el cargo de Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia solamente es renunciable por *causa grave calificada* por el Congreso”. Sin embargo, en la carta de renuncia que Miguel Ángel Bustamante envió al Congreso del Estado no aparece ninguna justificación de la renuncia que por causa grave amerite su aceptación. Lo mismo pasa con la carta de aceptación de la renuncia que el Congreso del Estado dirigió al supremo Tribunal de Justicia del Estado, pues tampoco en esta carta se da ninguna justificación de su renuncia. Esto implicaría que el Congreso interpretó implícitamente, como causa grave, el interés político de Miguel Ángel Bustamante Maldonado por la Presidencia de la Comisión, o simplemente debe entenderse que informalmente se había arreglado su designación, por lo que se omitió una justificación legal de su renuncia violando el artículo 116 de la Constitución Local.

Véase la carta de la renuncia formal al cargo de Magistrado Presidente del Tribunal de Justicia del Estado de Miguel Ángel Bustamante y la carta de aceptación de la renuncia que el congreso envió al Supremo Tribunal de Justicia del Estado anexas al “acuerdo mediante el cual se aprueba la designación que el titular del Poder Ejecutivo estatal hizo en favor del C. Lic. Miguel Ángel Bustamante Maldonado, como Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos”. Tomo 1176, Expediente número 234, 8 de octubre.

organismo (CEDH-SON 1997, 28) Lo anterior en contraposición con la Ley 123, la cual señala que “cada dos años deberán ser sustituidos los dos miembros del Consejo de mayor antigüedad” (artículo 18, párrafo 1). Por si fuera poco, fue hasta el 2007 cuando los Consejeros Germán Tapia Gámez y el Dr. Adolfo Félix Loustaunau dejaron ese cargo, después de más de cuatro años como miembros del Consejo en la administración de José Antonio García Ocampo, suceso que ratifica la sistemática violación a la ley fundacional del organismo defensor de Derechos Humanos en la entidad.

El informe de actividades anuales 2007 no menciona los seis consejeros que integraron el Consejo de la Comisión, sino únicamente que “el Congreso del Estado designó como nuevos Consejeros a dos personas igualmente notables, la Lic. Hilda Benítez Carreón y el Lic. Eduardo Estrella Acedo, quienes se incorporarían al Consejo, a partir de la Sesión Ordinaria celebrada el 11 de diciembre de 1996” (CEDH-SON 1997, 29). Esto sin indicar en sustitución de quienes entraron los nuevos consejeros. Este informe sí da cuenta de las veces que sesionó el Consejo, fueron diez sesiones ordinarias y dos extraordinarias (CEDH-SON 1997, 27). Sin embargo, no en todos los informes de Bustamante se especifica el número de veces que sesionó el Consejo, ni los temas que se abordaron en cada una de las sesiones, como puede advertirse en los informes del 2001, 2002 y 2003.

Jorge Sáenz Félix, tercer Presidente de la CEDH, fue elegido por el Congreso del Estado como Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos para el periodo que comprende del 9 de noviembre del 2004 al 8 de noviembre del 2008 (AGCES 2004a). Al concluir este periodo estuvo hasta noviembre del 2009, un año más al frente del organismo como consta en el Quinto Informe de Actividades de su gestión publicado en el 2009 (CEDH-SON 2009b). A pesar de ello, no hubo convocatoria ni documento del Congreso donde lo ratificara por un año más en el cargo, lo que está en contra de lo marcado por el artículo 12 de la Ley que expresamente dice que “el Presidente de la Comisión durará en sus funciones cuatro años y podrá ser ratificado exclusivamente para un segundo período”.

El tercer ombudsman del estado, se graduó de Contador Público en la Universidad de Sonora en 1966 y como Maestro en Desarrollo Organizacional en la Universidad de Monterrey (UDEM, 1985). Entre los cargos que ha desempeñado se encuentran el de Rector de la Universidad Kino, Subsecretario de Coordinación y Política Educativa del

Gobierno de Sonora y Director General de Modernización Educativa de la Secretaría de Educación y Cultura del Gobierno de Sonora.²⁰⁰

En una entrevista realizada a su persona comentó que al regresar de un año sabático por Estados Unidos, dos diputados del PRI y del PAN hablaron por teléfono a su casa para invitarlo a desayunar. Lo invitaron a postularse como candidato a la presidencia de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, pues el Congreso estaba por lanzar la convocatoria. Según refiere el propio Sáenz Félix, fue el cabildeo realizado por los dos diputados que lo invitaron a postularse al cargo y la plática que él mismo mantuvo con los diputados del Congreso lo que decidió la contienda por el cargo de Ombudsman.²⁰¹

De una lista de 26 aspirantes registrados para contender por el puesto de ombudsman, Sáenz Félix fue el único que no tenía la carrera de licenciado en Derecho. Sin embargo, la Ley 123, artículo 10, fracción IV no niega la posibilidad de ocupar el cargo a quienes tengan una carrera profesional distinta a la de abogado, cuando señala como requisito para ocupar el puesto de ombudsman “poseer en la fecha de su nombramiento con antigüedad mínima de cinco años, título profesional legalmente expedido que lo acredite como Licenciado en Derecho o demostrada capacidad y experiencia en la defensa y promoción de los derechos humanos”.²⁰²

Raúl Arturo Ramírez Ramírez fue designado por el Congreso del Estado como tercer ombudsman el día 19 de enero de 2010 para dirigir la Comisión del 4 de febrero del 2010 al 3 de febrero del 2014. Al terminar su gestión, el Congreso lo ratificó en el cargo por un segundo ciclo el día 13 de diciembre de 2013, para el periodo que comprende del 4 de febrero del 2014 al 3 de febrero del 2018.²⁰³ El acuerdo de elección hace mención de que en esta ocasión la designación del titular de la Comisión sí “contó con la participación de la sociedad” (AGCES 2010a). Sin embargo, al igual que en la elección de Sáenz Félix, no hubo ningún mecanismo de evaluación claro en la que participara la sociedad civil y en la cual se diera cuenta al público de los criterios de evaluación para seleccionar al mejor perfil

²⁰⁰ Véase el Curriculum Vitae de Jorge Sáenz Félix. <http://www.multiversidadreal.edu.mx/images/consejo-academico/cv/jorge-saenz-felix.pdf> (Recuperado el 9 de diciembre de 2014).

²⁰¹ Véase la entrevista a Jorge Sáenz Félix, Tercer Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, con fecha del 17 de octubre del 2013 (Anexo 23).

²⁰² Sonora es uno de los pocos Estados que no exige como *conditio sine qua non* poseer la carrera de licenciado en derecho como sucede con otras entidades federativas. Para ampliar más en este tema véase Rodríguez y Cano (2006).

²⁰³ Véase la Gaceta Año 7, No. 637, 13 de diciembre del 2013.

para ocupar el cargo público. Para la ratificación de Raúl Ramírez, tampoco hubo una evaluación del trabajo realizado durante su gestión. El Congreso del Estado no hace públicos los criterios empleados para evaluar el desempeño, si es que lo hay, del ombudsman. Tampoco se toma en cuenta la ciudadanía, como lo prescribe la ley fundacional, para ratificar al ombudsman.

De acuerdo a una evaluación realizada por Sonora Ciudadana a diecisiete aspirantes al puesto de ombudsman en la entidad sonorensis, el mejor perfil para ocupar la titularidad del organismo defensor de los derechos humanos era Omar Siddhartha Martínez Báez. En esta misma evaluación Raúl Arturo Ramírez Ramírez quedó ubicado en el sexto lugar. Algunos otros participantes como Jorge Luis Ibarra Mendivil y María Inés Aragón Salcido fueron los mejores evaluados. Jorge Sáenz Félix, quien buscaba su ratificación por medio de esta instancia no aceptó participar en la evaluación. La lista de aspirantes registrados estaba compuesta de dieciocho candidatos.

Sin embargo, la elección de Raúl Arturo Ramírez Ramírez, como la de los ombudsman anteriores, pone de manifiesto que el criterio que impera en el Congreso para designar al ombudsman es siempre el criterio político. Los criterios empleados por Sonora Ciudadana para la evaluación fueron seis: evaluación académica (2 puntos), experiencia laboral (1 punto), probidad (1 punto extra), plan de trabajo (4 puntos) y entrevista (5 puntos). Los tres primeros ombúdsmanes contaban con la edad y la experiencia necesaria en materia de derechos humanos, pero en el caso de la elección de Raúl Ramírez como cuarto ombudsman, su curriculum reflejaba que a sus 33 años de edad no contaban con la experiencia necesaria para desempeñar tan honrosísimo cargo. La elección de Ramírez como Presidente de la CEDH a los 33 años de edad violó lo dispuesto por el artículo 10, la fracción II, de la Ley 123, que exige que al momento de su nombramiento el Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos deberá tener 35 años cumplidos. Gracias a esta violación de la constitución local el nuevo ombudsman se constituiría como el más joven de todos los ombudsman mexicanos (Reza 2010).

Raúl Arturo Ramírez Ramírez es licenciado en derecho por la Universidad de Hermosillo. El título que lo acredita como abogado fue expedido por la institución el 7 de marzo del 2003, dos años después de concluir sus estudios (2001). Los dos ombudsman anteriores y el tercero cumplieron cabalmente con el segundo requisito. Es más, se pudo

comprobar que los dos primeros ombudsman contaron con cédula profesional al momento del nombramiento, lo cual es un indicador de que tenían títulos legalmente expedidos que rebasaban el mínimo de 5 años de expedición que marca la ley.²⁰⁴ En cambio, la cédula de Raúl Arturo Ramírez Ramírez se expidió cuatro años después de tomar el cargo de ombudsman. Es decir, que hasta antes del 19 de febrero del 2014 fue un ombudsman sin cédula profesional.

En su curriculum vitae, Raúl Ramírez dice contar con la experiencia docente, como parte de su experiencia profesional. No obstante, su trabajo como docente lo realizó sin contar con cédula profesional, a pesar que se sabe que todas las universidades validadas por SEC exigen este requisito para impartir clases, por lo menos en los niveles medio superior y superior. A propósito de esto último, Raúl Ramírez fue profesor de diversas materias de derecho en la Universidad de Hermosillo y abogado litigante en diversas áreas del derecho. También en esa misma institución académica ocupó cargos como Vicerrector, Coordinador de la Escuela de Derecho. En el campus de Nogales fue Secretario Particular de Rectoría, Coordinador Académico, Secretario General Académico, Consejero Académico y Presidente del Consejo Académico.²⁰⁵

A cerca del Consejo es básico decir que la Ley concede al Ejecutivo del Estado la atribución de designar los miembros que lo integrarán (Ley 123, artículo 19). A pesar de las reformas hechas a la ley fundacional del organismo, la designación del Consejo sigue estando en manos del gobernador en turno, lo cual vulnera la autonomía del organismos defensor de derechos humanos en la entidad y los miembros del consejo podrían inclinar más la balanza hacia el lado de las autoridades públicas que de los ciudadanos.

²⁰⁴ Fecha de expedición de las cédulas profesionales de los dos primeros ombudsman que los acreditan como licenciados en derecho: García Ocampo (1951), Miguel Ángel Bustamante Maldonado (1998). La Cédula profesional de Raúl Ramírez Ramírez fue expedida por la Secretaría de Educación y Cultura el 2014-02-19, según consta en la siguiente dirección electrónica para la validación de cédulas profesionales: <http://www.cedulaprofesional.sep.gob.mx/> (recuperado el 29 de septiembre de 2014). No fue posible localizar la cédula profesional de Jorge Sáenz Félix.

²⁰⁵ Véase el curriculum vitae de Raúl Arturo Ramírez Ramírez que se encuentra en la sección de Transparencia de la página de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora. http://www.cedhsonora.org.mx/portal/transp4_1.php (Recuperado el 29 de septiembre de 2014). En este documento, Ramírez dice tener la cédula profesional número 018054, expedida por la Secretaría de Educación y Cultura. Se hizo un rastreo en la página de la SEC confirmándose que dicha cédula pertenece al citado ombudsman, véase http://148.235.6.205/regycert/inicio/validar_cedula (Recuperado el 29 de septiembre de 2014).

En relación al Consejo, y a pesar de que la elección del mismo no es un asunto opcional, durante los primeros cuatro años de gestión, 2010-2014, de Raúl Arturo Ramírez Ramírez como Presidente de la CEDH careció de la famosa figura colegiada, sin que el Ejecutivo, o en su defecto el Congreso, nombraran al Consejo como prevé la ley fundacional de la Comisión. Al revisarse los informes anuales de actividades de anteriores administraciones, puede advertirse que tenían sus propios Consejos Consultivos. Hasta la fecha, y pese a que Raúl Ramírez fue ratificado para un segundo periodo, la Comisión sigue sin disponer de un Consejo Consultivo en representación de la ciudadanía.²⁰⁶

La reelección de Raúl Ramírez se dio en el seno de sendas polémicas. La organización civil Sonora Ciudadana se amparó contra el opaco proceso de elección que se dio dentro de un escenario marcado por la sistemática violación a la Ley Orgánica del Congreso de Sonora que contempla dar lectura a los puntos a tratar en las sesiones ordinarias del Congreso. Lo anterior, en razón de que durante la sesión del Congreso en la que fue ratificado Raúl Ramírez por un segundo periodo, no se dio lectura a estos puntos sino que fueron aprobados sin discutirlos.

4.2. Desempeño Institucional

En este apartado se estudia el desempeño del organismo Defensor de los Derechos Humanos de los sonorenses. Para ello, es indispensable tomar en cuenta el manejo que la Comisión hace del presupuesto que el Congreso aprueba cada año. Es decir, se pretende determinar la eficiencia del organismo local defensor de los derechos humanos respecto al uso de los recursos recibidos en comparación con otros organismos del noroeste del país. Un factor más es analizar el porcentaje de quejas resueltas por la Comisión en relación con las quejas recibidas. Finalmente, el porcentaje de quejas que se convierten en recomendaciones permitirá visualizar gráficamente la evolución del número de violaciones graves en comparación con las quejas recibidas. Todos estos factores, conducen a determinar el desempeño de la Comisión respecto al mandato constitucional de promover y garantizar los derechos humanos en la entidad.

²⁰⁶ Raúl Arturo Ramírez Ramírez ha sido el único ombudsman ratificado formalmente por el Congreso del Estado para un segundo periodo en el cargo.

4.2.1. Manejo del presupuesto otorgado por el Congreso

El manejo del presupuesto aprobado por el Congreso es un elemento a tomar en cuenta, por ser uno de los factores relevantes para determinar la eficiencia en el uso de los recursos públicos que anualmente recibe el organismo, para el financiamiento de las labores que ejecuta. Anteriormente, se expusieron los datos duros del presupuesto real que ha recibido la Comisión cada año durante toda su historia de gestión. Este apartado comienza mostrando el porcentaje del Proyecto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Sonora destinado a la Comisión Estatal de Derechos Humanos. Durante todo el periodo de estudio, se ha observado que el porcentaje del presupuesto estatal aprobado a la Comisión ha tendido a reducirse.²⁰⁷ Es decir, cada año la Comisión Estatal de Derechos Humanos recibe menos presupuesto en relación al total del presupuesto autorizado al gobierno estatal.

Durante todo el periodo de estudio, la Comisión recibió un porcentaje promedio del total del Presupuesto de Egresos aprobado para el Gobierno del Estado del 0.10 por ciento. Sin embargo, en el 2012 recibió sólo el 0.07 por ciento. Los años en los que el Organismo Estatal recibió menos porcentaje del presupuesto estatal en relación con los demás años del periodo de análisis fueron los correspondientes al 2004 y 2008 con el 0.06 por ciento. En cambio, los años en que la Comisión recibió un porcentaje mayor del presupuesto estatal fueron 1995 (0.19 por ciento), 1993 y 1994 (0.18 por ciento), 1997 (0.15 por ciento), 1996 (0.13 por ciento) y 1998 (0.12 por ciento).

Es notable un descenso considerable del porcentaje del presupuesto que se le aprueba al organismo a partir del año 1993-1996, con una reducción del 0.05 por ciento, y de 1997-1998 (0.03 por ciento). Estas son las dos reducciones más fuertes de todo el periodo de estudio. Por último, se aprecia que el gobierno estatal cada vez destina menos recursos a la CEDH de Sonora (cuadro 10a).

²⁰⁷ El cálculo se realizó en base al presupuesto nominal descontando la inflación. El presupuesto real se obtuvo en base al Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) correspondiente al mes de diciembre del 2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 10 de enero del 2013.

Cuadro 10a
Porcentaje del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado
destinado a la CEDH, 1992-2012

Año	Presupuesto aprobado real del Gobierno del Estado (2012=100)	Presupuesto aprobado real de la CEDH (2012=100)	Porcentaje asignado a la CEDH
1993	1,816,754,937	3,284,039	0.18
1994	2,398,152,845	4,263,096	0.18
1995	2,660,135,576	4,944,707	0.19
1996	3,496,633,907	4,709,733	0.13
1997	5,044,477,183	7,314,492	0.15
1998	6,274,080,152	7,602,894	0.12
1999	7,562,053,596	7,602,894	0.10
2000	9,592,307,405	7,888,406	0.08
2001	11,553,422,971	10,256,793	0.09
2002	12,435,734,666	10,697,835	0.09
2003	13,377,285,866	11,630,271	0.09
2004	16,428,294,762	10,536,524	0.06
2005	18,443,569,923	13,986,536	0.08
2006	21,406,038,454	13,986,536	0.07
2007	21,956,594,185	15,851,407	0.07
2008	34,713,117,506	20,513,586	0.06
2009	29,668,408,146	21,949,537	0.07
2010	30,572,594,782	22,382,709	0.07
2011	32,266,812,748	25,180,016	0.08
2012	34,370,489,342	25,180,016	0.07
		Promedio	0.10

Fuente: Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH-SON) y Archivo General del Estado de Sonora (AGCES).

Haber determinado el porcentaje del Presupuesto de Egresos del Estado de Sonora que se destina al Organismo Local Defensor de los Derechos Humanos es importante, porque permite saber los porcentajes del presupuesto estatal que se otorgan anualmente a la defensa y promoción de los Derechos Humanos en la entidad y, por ende, la importancia que les da el gobierno. No obstante, para saber si es mucho o poco el presupuesto que el estado invierte a la tarea de promover y defender los derechos humanos, se necesita comparar este porcentaje con el de los demás Organismos Locales de Derechos Humanos

del país. En el siguiente cuadro, se muestran comparativamente los porcentajes del presupuesto estatal que reciben los treinta y dos Organismos Defensores de Derechos Humanos.

Cuadro 10b
Porcentaje de los presupuestos estatales destinado a los OPDH, 2012

No.	Organismo Público de Derechos Humanos (OPDH)	Presupuesto aprobado nominal del Gobierno del Estado	Presupuesto aprobado real del Gobierno del Estado (2012=100)	Presupuesto aprobado nominal de la CEDH	Presupuesto aprobado real de la CEDH (2012=100)*	Porcentaje asignado a los OPDH
1	Quintana Roo (CDHEQROO)	19,654,581,428	18,326,633,560	44,445,600	41,442,665	0.23
2	Distrito Federal (CDHDF)	138,043,090,119	128,716,306,547	286,364,357	267,016,352	0.21
3	Guanajuato (PDHEGTO)	46,922,326,715	43,752,052,958	86,962,810	81,087,229	0.19
4	Jalisco (CEDHJ)	74,549,204,018	69,512,339,871	118,152,400	110,169,517	0.16
5	Tlaxcala (CEDHTLAX)	11,573,756,389	10,791,783,740	17,281,587	16,113,969	0.15
6	Querétaro (CEDHQ)	20,479,286,038	19,095,617,588	25,098,111	23,402,375	0.12
7	Guerrero (CODDEHUM)	38,186,093,300	35,606,076,963	44,748,100	41,724,726	0.12
8	Baja California (PDHBC)	35,769,669,991	33,352,917,583	38,135,937	35,559,309	0.11
9	Zacatecas (CDHEZ)	24,975,478,101	23,288,027,620	26,595,281	24,798,390	0.11
10	Yucatán (CODHEY)	27,167,689,457	25,332,123,769	27,700,000	25,828,469	0.10
11	San Luis Potosí (CEDHSLP)	28,695,162,427	26,756,394,110	28,559,709	26,630,092	0.10
12	Michoacán (CEDHM)	48,277,302,349	45,015,480,623	47,300,000	44,104,209	0.10
13	Aguascalientes (CEDHA)	15,170,816,000	14,145,810,566	14,204,000	13,244,317	0.09
14	Hidalgo (CDHEH)	27,688,907,195	25,818,125,800	25,869,963	24,122,077	0.09
15	Chiapas (CEDHCHIS)	62,521,591,660	58,297,364,620	56,879,183	53,036,182	0.09
16	Sinaloa (CEDHSIN)	36,900,821,027	34,407,643,201	32,432,205	30,240,946	0.09
17	Morelos (CDHM)	17,649,341,000	16,456,875,781	14,500,000	13,520,318	0.08
18	Colima (CDHECO)	8,111,200,000	7,563,172,519	6,613,635	6,166,789	0.08
19	Nuevo León (CEDHNL)	59,674,740,759	55,642,859,183	48,475,900	45,200,660	0.08
20	Durango (CEDHDGO)	18,802,736,491	17,532,342,923	14,755,500	13,758,555	0.08
21	Estado de México (CODHEM)	165,642,766,034	154,451,229,914	129,000,632	120,284,796	0.08
22	Campeche (CODHECAM)	14,658,031,685	13,667,672,160	11,111,363	10,360,632	0.08
23	Chihuahua (CEDHCH)	45,487,829,916	42,414,476,918	34,316,730	31,998,144	0.08
24	Nayarit (CDDH)	19,326,436,808	18,020,659,799	14,420,000	13,445,723	0.07
25	Sonora (CEDHSON)	36,860,975,357	34,370,489,675	27,004,560	25,180,016	0.07
26	Tamaulipas (CODHET)	32,092,411,000	29,924,109,990	20,674,000	19,277,176	0.06
27	Coahuila (CDHEC)	32,296,330,000	30,114,251,347	19,358,000	18,050,090	0.06
28	Tabasco (CEDHTAB)	34,645,250,633	32,304,468,822	20,000,000	18,648,714	0.06
29	Oaxaca (DDHPOO)	46,223,297,220	43,100,252,895	26,041,000	24,281,558	0.06
30	Baja California Sur (CEDHBCS)	9,868,509,551	9,201,750,696	5,357,236	4,995,279	0.05
31	Veracruz (CEDHV)	86,675,800,000	80,819,610,988	41,100,000	38,323,108	0.05
32	Puebla (CDH Puebla)	54,497,079,019	50,815,022,490	19,016,632	17,731,787	0.03
	Presupuesto total destinado a los OPDH y porcentaje promedio asignado				1,279,744,168.98	0.10

Fuente: Elaboración propia con base a los Presupuestos de Egresos de los Gobiernos Estatales 2012.²⁰⁸

²⁰⁸ Véase los Proyectos de Egresos de los Gobiernos Estatales (AGCES 2004a; Congreso del Estado de Morelos 2012; Congreso del Estado de Querétaro 2012; AGCES 2012; Congreso del Estado de Nuevo León 2012; Congreso del Estado de Puebla 2012; Congreso del Estado de Sinaloa 2012; Congreso del Estado de Campeche 2012; Congreso del Estado de San Luis Potosí 2012; Congreso del Estado de Guanajuato 2012; Cámara de Diputados del Congreso de la Unión 2012; Congreso del Estado de Aguascalientes 2012; Gobierno del Estado de Baja California Sur 2012; Congreso del Estado de Baja California 2012; Congreso del Estado de Chiapas 2012; Congreso del Estado de Colima 2012; Congreso del Estado de Guerrero 2012; Congreso del Estado de Oaxaca 2012; Congreso del Estado de Tamaulipas 2012; Congreso del Estado de Tlaxcala 2012; Congreso del Estado de Zacatecas 2012; Congreso del Estado de Hidalgo 2012; Congreso del

En el cuadro anterior, pueden apreciarse diferencias notables entre los porcentajes del presupuesto estatal del ejercicio fiscal 2012 que se les autorizó a las comisiones estatales de derechos humanos. Estos datos demuestran que no hay evidencia empírica que respalde la tesis de que los organismos con mayores recursos presupuestales tengan mejor eficiencia en su desempeño. Las comisiones del Distrito Federal (0.21 por ciento), San Luis Potosí (0.10) y Jalisco (0.10) –las que tienen el mejor desempeño en el ámbito subnacional– recibieron altos porcentajes del presupuesto del gobierno estatal, pero también estos organismos cuentan con amplias capacidades normativas, en especial la primera, aunado al desarrollo institucional que presentan (Monsiváis y Brena 2011). Esto es palpable al observarse que las comisiones de Quintana Roo (0.23 por ciento), Guanajuato (0.19 por ciento), Tlaxcala (0.15 por ciento), Querétaro y Guerrero (0.12 por ciento), Baja California y Zacatecas (0.11 por ciento), Yucatán y Michoacán (0.10 por ciento) están por encima de la mediana nacional (0.09 por ciento), aunque sin dar indicios de un mejor desempeño. Esto quiere decir que el factor presupuestal es importante para que una institución defensora de derechos humanos pueda operar adecuadamente, pero el buen desempeño de una Comisión se explica por la conjunción tanto de factores materiales como formales.

En cambio, las comisiones que recibieron un porcentaje del presupuesto estatal por debajo de la mediana nacional en este mismo año fueron las de Puebla (0.03 por ciento), Veracruz y Baja California Sur (0.05 por ciento c/u), Oaxaca, Tabasco, Tamaulipas y Coahuila (0.06 por ciento c/u) Sonora y Nayarit (0.07 por ciento c/u), Chihuahua, Campeche, Estado de México, Durango, Nuevo León, Colima y Morelos (0.08 por ciento c/u). De acuerdo con estos datos, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora es la octava Comisión en obtener el menor porcentaje del presupuesto estatal.²⁰⁹

Estado de Nayarit 2012; Congreso del Estado de Jalisco 2012; Congreso del Estado de México 2012; Congreso del Estado de Quintana Roo 2012; Congreso del Estado de Veracruz 2012; Congreso del Estado de Yucatán 2012; Congreso del Estado de Tabasco 2012; CEDHBCS 2012; CEDHA 2012).

*El presupuesto real fue calculado con base al Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC 2012) correspondiente al mes de diciembre: índice= 107.246, publicado en el DOF el 10 de enero del 2013. Fórmulas: Presupuesto Real = [Presupuesto Aprobado Nominal/índice 2012]*100. El presupuesto aprobado real es el resultado de descontar la inflación al presupuesto aprobado nominal.

²⁰⁹ Sin embargo, si se comparan entre sí los montos de los presupuestos de egresos de los 32 OPDH, se obtienen los siguientes resultados. Durante el año 2012, las comisiones enlistadas en un orden de más a menos de acuerdo al monto presupuestal asignado fueron las siguientes: 1) Distrito Federal, 2) Estado de México, 3) Jalisco, 4) Guanajuato, 5) Chiapas, 6) Nuevo León, 7) Michoacán, 8) Guerrero, 9) Quintana Roo, 10) Veracruz, 11) Baja California, 12) Chihuahua, 13) Sinaloa, 14) San Luis Potosí, 15) Yucatán, 16) Sonora, 17) Zacatecas, 18) Oaxaca, 19) Hidalgo, 20) Querétaro, 21) Tamaulipas, 22) Tabasco, 23) Coahuila, 24) Puebla,

Los anteriores resultados, sugieren que debe incrementarse el porcentaje del presupuesto del gobierno estatal destinado a la Comisión Local, al menos en un 0.10 por ciento, aunque sería ideal que éste porcentaje llegara a ser del 0.16 o el 0.21. En este sentido, será conveniente que el Congreso del Estado impida normativamente que el Ejecutivo modifique (reduzca, pero sí aumente) el monto solicitado por la Comisión en sus Anteproyectos de Presupuesto de Egresos. En esta misma línea, el Legislativo podría aprobarle a la Comisión, como porcentaje mínimo, el 0.10 por ciento del presupuesto anual aprobado al Gobierno del Estado, con la posibilidad de aumentarlo gradualmente hasta llegar a los porcentajes que se les aprueba a los organismos que tienen el mejor desempeño institucional en nuestro país.²¹⁰

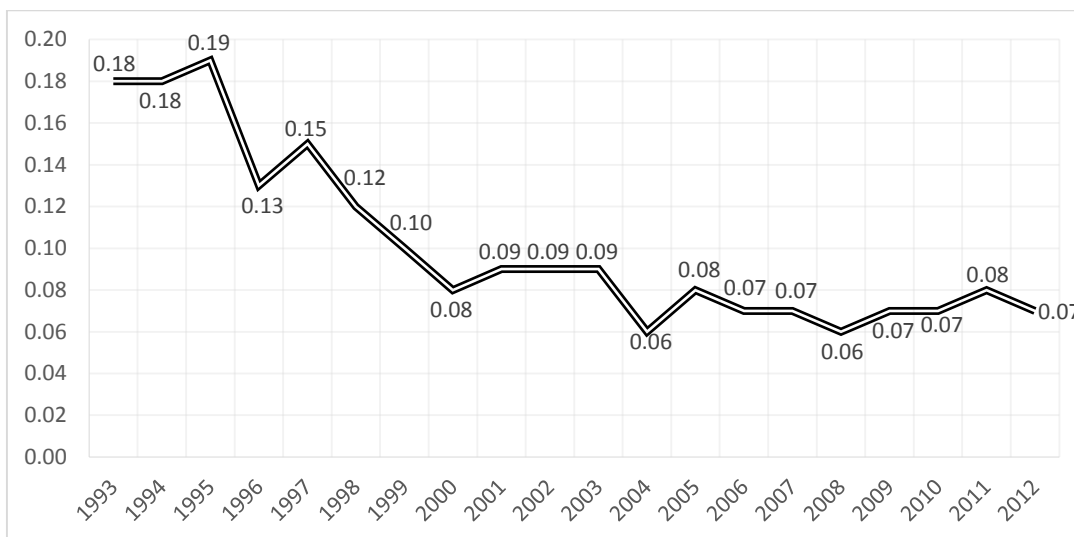
Al asignarse un porcentaje mínimo a la CEDH de Sonora, se evitaría el control presupuestario del que actualmente es objeto por parte del Ejecutivo del Estado. Este mismo control debería prevenirse normativamente reformando el artículo 65 de la Ley 123, en el que se prohíba explícitamente al Ejecutivo reducir el monto solicitado por la Comisión en sus Anteproyectos de Egresos. Para evitar el control presupuestal basta hacer esta modificación, pero no es suficiente para lograr la autonomía de la Comisión. En relación a ésta última, se necesita desligar del ámbito político partidario los mecanismos de elección del Ombudsman, particularmente los que se refieren a la evaluación y selección de candidatos al puesto. Para ello se propone incluir el mecanismo de elección ciudadana del ombudsman, que se desarrolla en el capítulo tercero (sección 3.3.3) de este trabajo.

La gráfica 4, muestra la tendencia del porcentaje del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Sonora destinado a la Comisión durante el periodo 1992-2012. Esta tendencia, evidencia la reducción anual del porcentaje del presupuesto egresos de la CEDH de Sonora por parte del Gobernador del Estado.

25) Tlaxcala, 26) Durango, 27) Morelos, 28) Nayarit, 29) Aguascalientes, 30) Campeche, 31) Colima y 32) Baja California Sur. En esta clasificación, el Distrito Federal es el que más destina recursos a la defensa de los derechos humanos y el que menos, el Estado de Baja California Sur. Sonora se encuentra en la mediana nacional. La Comisión que más porcentaje del presupuesto estatal recibió fue la de Quintana Roo; el segundo organismo en obtener más recursos fue la del Distrito Federal. En cambio, las comisiones que menos porcentaje del presupuesto estatal recibieron fueron la de Puebla y Veracruz.

²¹⁰ La literatura señala que las comisiones que han mostrado tener un mejor desempeño son las de San Luis Potosí, la del Distrito Federal y la de Jalisco.

Gráfica 4
Tendencia del porcentaje del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado
destinado a la CEDH, 1992-2012



Fuente: Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH-SON 1996-2012) y Archivo General del Estado de Sonora (AGCES 1993-2012).

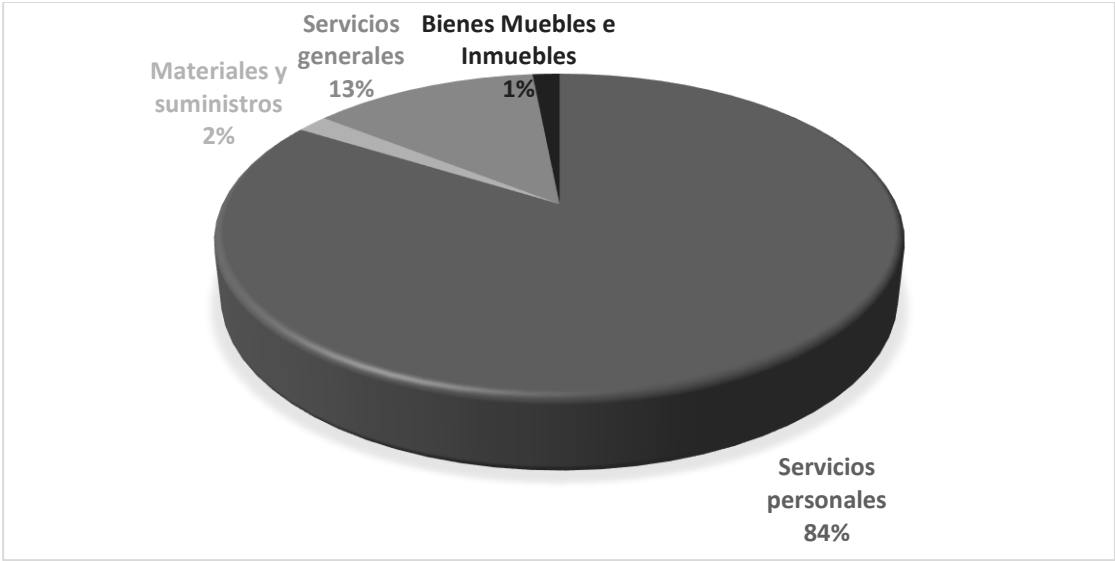
Esta gráfica pone de manifiesto que se han hecho fuertes reducciones en algunos años más que en otros. La reducción más fuerte tuvo lugar en 1996, pues en este año la comisión obtuvo 5 por ciento menos del presupuesto estatal en comparación al del año 1995. En 1998 y 2004, la reducción fue del 3 por ciento para cada año respectivamente. En los años 1997, 1999, 2000 y 2005, el recorte fue del 2 por ciento para cada año. En cambio, los años 2001, 2006, 2008 y 2012 mostraron sólo una reducción del 1 por ciento. En algunos años se visualiza un aumento en el porcentaje del presupuesto: 1995 (1 por ciento), 1997 (2 por ciento), 2009 (1 por ciento) y 2001 (1 por ciento). En otros ejercicios fiscales, no hubo variación en el porcentaje del presupuesto en relación al año precedente inmediato: 1994, 2002, 2003, 2007, 2010.

Por lo anterior, es importante analizar cómo se ha ejercido el presupuesto por conceptos. De los 27 millones 500 mil pesos que la Comisión ejerció en 2012²¹¹, gastó el 84 por ciento en el capítulo de servicios personales (capítulo 1000). Es decir, de un total de 27 millones 4cientos mil 560 pesos que el Legislativo aprobó a la Comisión, 22 millones 650 mil 931 pesos fueron erogados a este capítulo que incluye sueldos, honorarios y

²¹¹ En 2005 se ejercieron más recursos de los presupuestados y aprobados por el Legislativo ya que el Gobierno del estado aportó alrededor de millón y medio para reparar el inmueble sede de la Comisión.

comisiones, gratificación de fin de año, bono navideño, cuotas de seguridad social, entre otras prestaciones. El gráfico 5 indica que mientras la Comisión destinó el 84 por ciento al concepto de servicios personales, sólo utilizó el 13 por ciento al capítulo de servicios generales, el 2 por ciento al capítulo de materiales y suministros y sólo el 1 por ciento al capítulo de bienes muebles e inmuebles.

Gráfica 5
Distribución por concepto del presupuesto de la Comisión, 2012

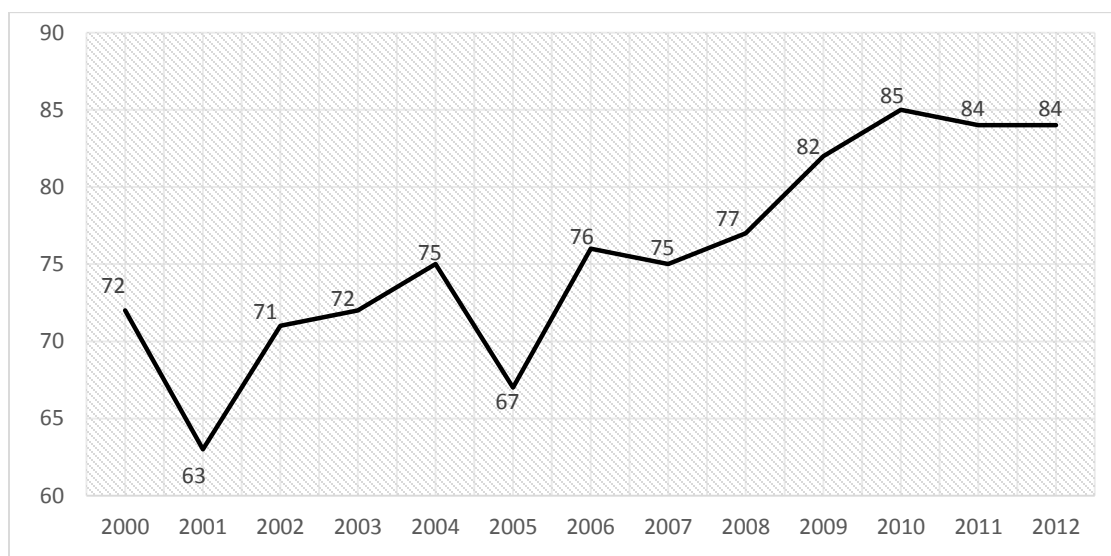


Fuente: Elaboración propia con base en el Informe Anual 2012 de la CEDH-SON.

Esto se explica en parte, debido a que la Comisión cuenta con una plantilla de 72 personas, lo que genera una centralización de sus funciones y deja al resto de la población de la entidad sin una protección a su alcance. También es importante destacar que esta práctica ha sido una realidad en todo el período de estudio, pues desde el 2000, posiblemente antes, el porcentaje del presupuesto del organismo destinado a Servicios Personales ha sido muy elevado. Los incrementos más importantes del gasto destinado al capítulo 1000 (servicios personales) de la Comisión tuvieron lugar del 2001-2002 con el 8.06 por ciento, del 2005-2006 con el 8.64 por ciento y del 2008-2009 con el 4.4 por ciento. Es importante señalar que del 2002 al 2010, el gasto tuvo un crecimiento constante, a excepción del 2005 que decreció. Como se puede advertir, el mayor incremento del gasto en ese capítulo tiene lugar durante los años 2006-2012. En cambio, las reducciones más

altas del gasto en ese rubro se dieron en los años 2001 y 2005, mientras que las más bajas reducciones en el gasto acaecieron en los años 2007 y 2011 (gráfica 6).

Gráfica 6
Porcentaje del presupuesto de la Comisión destinado al capítulo Servicios Personales, 2000-2012

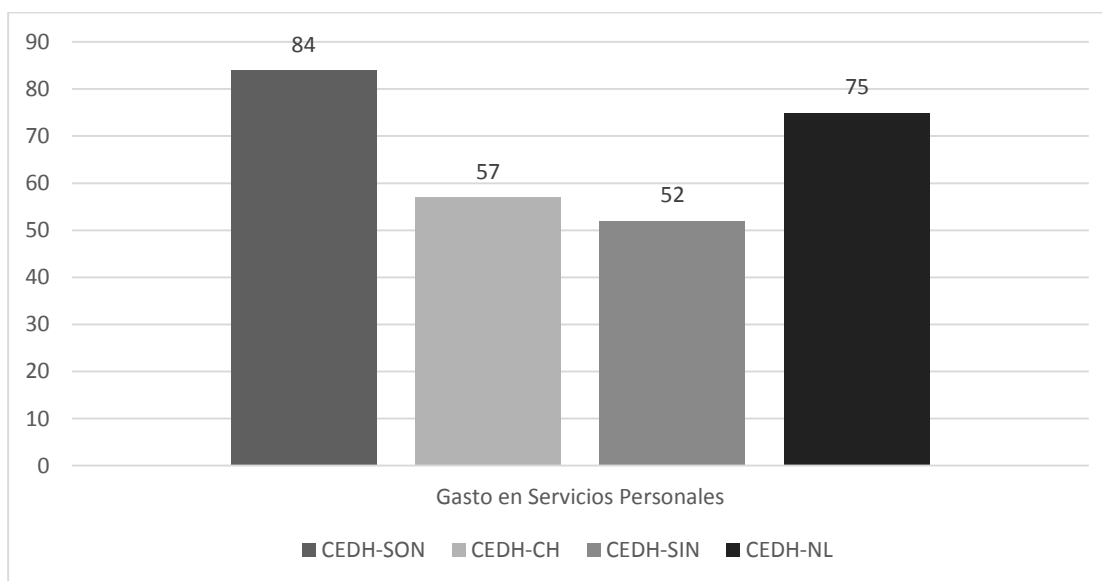


Fuente: Elaboración propia con base en los Informes Anuales de Actividades 2000-2012 de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora.

El actual ombudsman sonorense, Raúl Arturo Ramírez Ramírez, en su primer informe reconoce que cuando asumió la presidencia de la Comisión se encontró con un organismo cuyo personal tenía “salarios muy elevados, toda vez que sus funcionarios eran los terceros mejor pagados del país” y la “única comisión estatal de toda la república que no tenía cobertura estatal” (CEDH-SON 2010, 13). No obstante, a pesar de que Ramírez prometió bajo firma de notario público “disminuir drásticamente el costo operativo y erogaciones superfluas e innecesarias de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos” (Ídem), su promesa está lejos de concretarse. Ciertamente durante su gestión se redujeron considerablemente los salarios del personal de la Comisión, no así el costo operativo que registró durante el 2010 el mayor aumento de todo el periodo de estudio. Y aunque el 2011 mostró una leve reducción del gasto en servicios personales en relación al 2010, el gasto de la Comisión en este rubro sigue estando por arriba del gasto ejercido durante los años 2000 al 2009 (gráfica 6).

Es pertinente concluir que sí se cuenta con el presupuesto necesario para tener la cobertura estatal, por lo que es urgente revisar y distribuir la estructura con la que ya cuenta la Comisión, analizar los elevados salarios de sus funcionarios, las prestaciones que tienen y su lógica administrativa. Al comparar el ejercicio del gasto de la CEDH de Sonora en el capítulo 1000 (Servicios Personales) con el de los OPDH de Sinaloa (CEDH-SIN), Chihuahua (CEDH-CH) y Nuevo León (CEDH-NL) se lograron obtener los siguientes resultados:

Gráfica 7
Ejercicio del gasto en Servicios Personales de cuatro OPDH durante el 2011



Fuente: Elaboración propia con base a CEDH-CH (2011), CEDH-SIN (2011), Gobierno del Estado de Nuevo León (2011), CEDH-SON CEDH-SON (2011b).

En la anterior gráfica se observa que la Comisión sonorense es la que más recursos eroga al capítulo Servicios Personales en comparación con las de los estados vecinos. Durante el año 2011, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora (CEDH-SON) destinó el 84 por ciento de su presupuesto a este capítulo, por arriba del que destinan comisiones como Nuevo León (CEDH-NL), 75 por ciento, Chihuahua (CEDH-CH), 57 ciento, y Sinaloa (CEDH-SIN), 55 por ciento. La CEDH-SON gasta más recursos en servicios personales que sus homólogas del norte del país, debido a que su plantilla laboral es más grande que la de aquéllas. Esto implica un alto nivel de burocratización.

4.2.2. Estadística de quejas y recomendaciones

Una de las más importantes tareas que realiza la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora es recibir quejas y resolverlas oportunamente. El incremento anual en la recepción de quejas por parte de la CEDH, se debe a la apertura de Oficinas Regionales en varios municipios del Estado y también al mayor conocimiento del organismo por parte de la sociedad sonorenses. En el año de 1992, la Comisión sólo emitió 9 recomendaciones, pues comenzó funciones hasta el 17 de noviembre de ese año, es decir, durante este año sólo laboró mes y medio. En los años siguientes, el número de quejas recibidas fue creciendo. En el periodo de estudio, 1992-2012, el organismo defensor de derechos humanos en nuestro Estado recibió 22 mil 825 quejas y emitió 464 recomendaciones, lo que equivale a un promedio anual de 2 mil 173.81 quejas recibidas y de 22.10 recomendaciones emitidas. Por último, es menester señalar que en todo el periodo sólo el 2.04 por ciento de las quejas se concluyeron por medio del instrumento de la recomendación, pues se emitieron en total 464 recomendaciones.

Al periodizar las quejas, se tiene que durante el primer periodo, 1992-2004, en que los ombudsmen sonorenses fueron designados directamente por el Ejecutivo del Estado, el promedio anual de quejas recibidas fue de 734.38 y de 24 recomendaciones emitidas. En cambio, el segundo periodo, 2005-2012, periodo de los ombudsmen electos por el Congreso, registró un promedio anual de 1659.55 quejas recibidas y 19.25 recomendaciones emitidas. Lo anterior significa que en el segundo periodo se recibieron más del doble (a una proporción de 2.26) de quejas en relación al primer periodo. En cambio, el promedio de recomendaciones emitidas en el segundo periodo fue menor al del primer periodo (cuadro 11).

Cuadro 11
Relación entre número de quejas y recomendaciones, 1992-2012

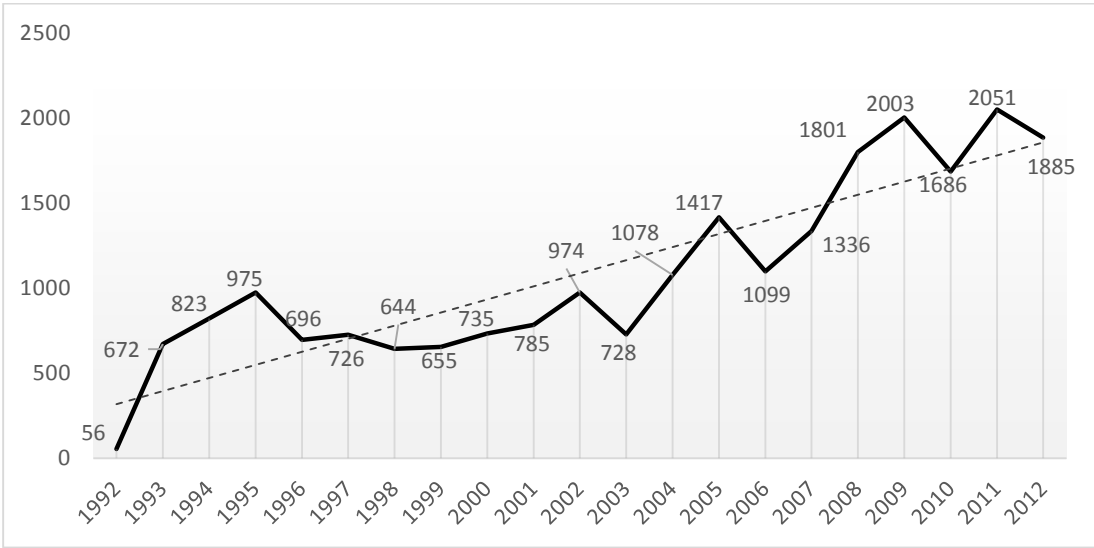
Año	Quejas	Recomendaciones	Porcentaje
1992	56	9	16.10%
1993	672	53	7.90%
1994	823	44	5.30%
1995	975	18	1.80%
1996	696	22	3.20%
1997	726	31	4.30%
1998	644	30	4.70%
1999	655	29	4.40%
2000	735	14	1.90%
2001	785	20	2.50%
2002	974	12	1.20%
2003	728	20	2.70%
2004	1078	8	0.90%
2005	1417	11	0.80%
2006	1099	5	0.50%
2007	1336	20	1.50%
2008	1801	22	1.20%
2009	2003	30	1.50%
2010	1686	23	1.40%
2011	2051	21	1.00%
2012	1885	22	1.20%
Total	22,825	464	2.03%
Promedio	1,087	22	3.14%

Fuente: Elaboración propia con base en los Informes Anuales de Actividades (CEDH-SON 1996b, 1997, 1998, 1999, 2000b, 2001b, 2002b, 2005b, 2006b, 2007b, 2008b, 2009b, 2010b, 2011b, 2012b, 2003b).

En el caso de las recomendaciones, los resultados manifestaron lo opuesto a los obtenidos al procesar las quejas. Dos cosas al respecto. En primer lugar, se encontró evidencia de que la Comisión inició sus funciones emitiendo un elevado número de recomendaciones, principalmente durante los años 1993 y 1994, en comparación con el de los años subsecuentes. En 1992, el organismo tan sólo expidió nueve recomendaciones, porque la CEDH fue creada casi al finalizar ese año. Del 2004 al 2006 fueron tres años en los que, de manera consecutiva, se expidió un bajísimo número de recomendaciones. Este

último año, representa un caso atípico en cuanto al número de recomendaciones emitidas en el periodo de análisis, puesto que sólo se emitieron 5, a pesar de haberse recibido 1 mil 99 quejas. En segundo lugar, le sigue 2005 con sólo 11 recomendaciones y 2004 con 8 recomendaciones. Las anteriores cifras, reflejan que la CEDH identificó poquísimos casos de violaciones graves a los derechos humanos. No obstante, es inverosímil que mientras crece anualmente el número de quejas recibidas, disminuya a la par el número de recomendaciones. En la gráfica siguiente, se aprecia la tendencia en la recepción del número de quejas durante el periodo analizado. Esta tendencia ha sido incremental, es decir, aumenta con regularidad el número de quejas que recibe el organismo cada año (gráfica 8).

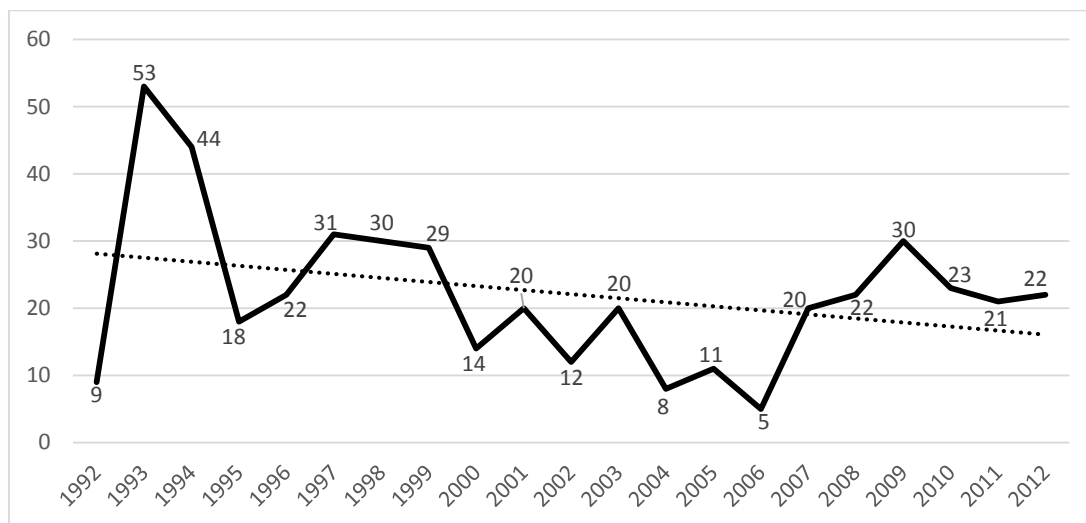
Gráfica 8
Tendencia del número de quejas recibidas por el organismo



Fuente: Elaboración propia con base en los Informes Anuales de Actividades de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora (CEDH-SON, 1994-2012).

La siguiente gráfica presenta la tendencia de la emisión de recomendaciones por parte del organismo protector de los derechos humanos en la entidad sonorense. Durante todo el periodo de estudio, el número de recomendaciones expedidas por la institución ha descendido, a pesar de que el número de quejas recibidas ha ido en ascenso en el periodo de estudio. Ligeros repuntes logran observarse en algunos años del periodo de análisis, que no revierten la tendencia general en relación a la emisión de recomendaciones (gráfica 9).

Gráfica 9
Tendencia del número de recomendaciones emitidas
por el organismo, 1992-2012



Fuente: Elaboración propia con base en los Informes Anuales de Actividades de la CEDH-SON.

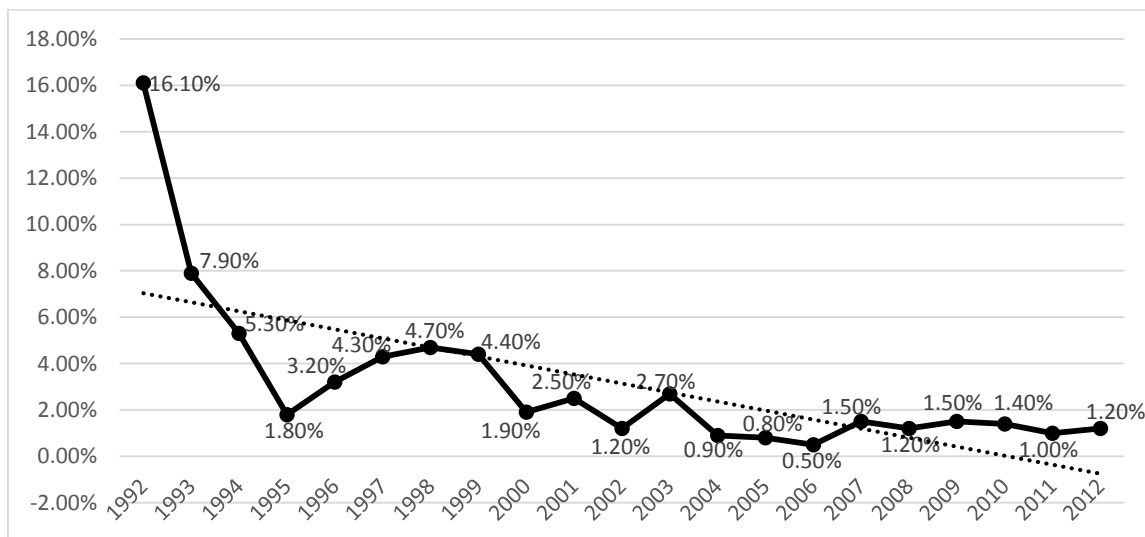
Del análisis del promedio anual de recomendaciones emitidas en el primer periodo, se constató que éste fue mayor al del segundo periodo. En efecto, en el primer periodo de los ombudsmen nombrados por el Gobernador se expidió un promedio anual de 24 recomendaciones, a diferencia del promedio anual de 19.25 registrado en el segundo periodo, cuando se supone que en este último existe mayor equilibrio entre poderes dentro de un sistema democrático y, por ende, mayor contrapeso hacia los poderes del Estado por parte de este organismo autónomo. En este supuesto, los resultados tendrían que mostrar una tendencia a la inversa, es decir, un menor número de quejas recibidas y un mayor número de recomendaciones expedidas a las autoridades.

En estricto vínculo con lo anterior, se probó que existe una correlación inversa entre el número de quejas y el número de recomendaciones enviadas a la autoridad. Es notorio que la Comisión inició sus labores emitiendo un alto porcentaje de recomendaciones de acuerdo al número de quejas recibidas. No obstante, la tendencia del porcentaje de recomendaciones expedidas ha ido a la baja cada año. En 1992, el 16.10 por ciento de las quejas recibidas se concluyeron mediante la emisión de recomendaciones. Para el 2012 tan sólo el 1.20 por ciento de quejas se resolvieron vía recomendación. El 2006 fue el año con el menor porcentaje de quejas que dieron lugar a recomendaciones de todo el periodo, pues

éstas únicamente representaron el 0.50 por ciento de las quejas recibidas durante ese año. En segundo lugar, le sigue el año 2005, 0.80 por ciento, en tercer lugar el 2004, 0.90 por ciento y los años 2002, 2008 y 2012 con el 1.20 por ciento cada uno.

En la gráfica de abajo, aparece la tendencia del porcentaje de quejas recibidas que se transformaron en recomendaciones. En el transcurso de los 21 años de trabajo de la Comisión, el porcentaje de quejas que se convierten en recomendaciones ha seguido una tendencia descendente, lo cual quiere decir que cada vez es menor el número de quejas que se resuelven o concluyen por medio de este mecanismo. Por último, cabe decir que el promedio anual en el periodo de estudio de quejas que fueron concluidas a través de las recomendaciones fue del 3.14 por ciento.

Gráfica 10
Porcentaje de quejas resueltas vía recomendación, 1992-2012



Fuente: Elaboración propia con base en los Informes Anuales de Actividades de la CEDH-SON.

Es preciso utilizar, por lo menos, dos indicadores para medir el desempeño de la CEDH en cuanto a la capacidad que ésta tiene para dar conclusión a las quejas que recibe cada año. El primero de ellos es la variable porcentaje de quejas concluidas. Este indicador sirve para medir la eficacia del organismo en la resolución de quejas durante cada año. El segundo indicador, es el porcentaje de quejas resueltas durante el trámite. Sin duda, éste indicador es útil para medir la eficacia del organismo para dar solución a las quejas mientras las tramita (cuadro 12).

Cuadro 12
Porcentajes de las causas de conclusión de las quejas, 1992-2012

<i>Año</i>	<i>QR</i>	<i>QR+QTAA</i>	<i>QC</i>	<i>%QC</i>	<i>QRT</i>	<i>%QRT</i>	<i>C</i>	<i>%C</i>
1992	56	56	48	86	2	4	11	20
1993	672	672	558	83	66	10	98	15
1994	823	823	741	90	73	9	169	21
1995	975	975	887	91	212	22	166	17
1996	696	696	596	86	145	21	92	13
1997	726	826	733	89	118	14	50	7
1998	644	739	612	83	132	18	26	4
1999	655	782	683	87	157	20	19	3
2000	735	754	645	86	145	19	7	1
2001	785	900	790	88	224	25	20	3
2002	974	1067	757	71	219	21	19	2
2003	728	886	777	88	111	13	39	5
2004	1078	1083	974	90	124	11	18	2
2005	1417	1617	1371	85	181	11	60	4
2006	1099	1345	991	74	252	19	68	6
2007	1336	1690	1383	82	730	43	36	3
2008	1801	2097	1871	89	1105	53	469	26
2009	2003	2229	1969	88	481	22	96	5
2010	1686	1686	1123	67	196	12	23	1
2011	2051	2051	1668	81	1937	94	173	8
2012	1885	1885	1217	65	223	12	445	24
Totales/%promedio	22825	24859	20394	83	6833	22	2104	9

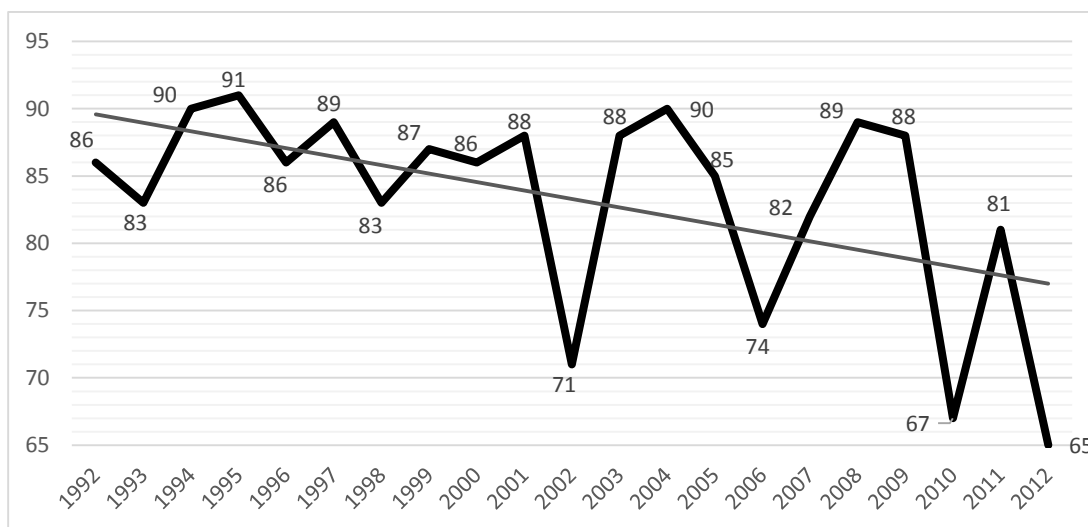
Fuente: Elaboración propia en base a los informes de la CEDH-SON.

Nota: QR= Quejas Recibidas; QR+QTAA, Quejas Recibidas más las Quejas en Trámite del Año Anterior; QC, Quejas Concluidas; %QC, Porcentaje de Quejas Concluidas; QRT, Quejas Resueltas durante el Trámite; %QRT, Porcentaje de Quejas Resueltas durante el Trámite; C, Conciliaciones; %C, Porcentaje de quejas concluidas por conciliación.
Fórmulas: %QC= (QC*100)/QR+QTAA; %QRT= (QRT*100)/ QR+QTAA.

En total fueron 20 mil 394 las quejas concluidas en el periodo de análisis, 1992-2012, de la gestión realizada por la CEDH. Los porcentajes de conclusión de expedientes de quejas por cada año del periodo presentaron las siguientes cifras:1992 (86%), 1993 (83%), 1994 (90%), 1995 (91%), 1996 (86%), 1997 (89%), 1998 (83%), 1999 (87%), 2000 (86%), 2001 (88%), 2002 (71%), 2003 (88%), 2004 (90%), 2005 (85%), 2006 (74%), 2007 (82%), 2008 (89%), 2009 (88%), 2010 (67%)2011 (81%) y 2012 (65%). La gráfica siguiente presenta el porcentaje de quejas concluidas en relación con las quejas recibidas, más las que

quedaron en trámite del año anterior por cada año del periodo que sumaron un total de 24 mil 859 quejas (gráfica 11).

Gráfica 11
Tendencia del porcentaje de quejas concluidas



Fuente: Elaboración propia con base en los Informes Anuales de Actividades de la CEDH-SON.

La CEDH comenzó sus labores con un buen porcentaje de conclusión de quejas, posteriormente este porcentaje comenzó a disminuir con escasos repuntes que logran darse durante algunos años. En el año de 1992 el porcentaje de quejas concluidas fue del 86 por ciento, mientras que en el año 2012 este porcentaje se redujo al 65 por ciento. En todo el periodo de estudio, la línea de tendencia manifiesta una evidente reducción del porcentaje de quejas concluidas en relación a las quejas recibidas por cada año del periodo, lo cual quiere decir que la Comisión ha tendido a disminuir el porcentaje de conclusión de quejas a lo largo de sus veintiún años de labores.

El año en que más se concluyeron las quejas recibidas fue 1995, con el 91 por ciento, perteneciente a la gestión de Antonio García Ocampo (1992-1996). El segundo lugar de conclusión de quejas se dio en el año 1994 (90 por ciento) dentro de esta misma gestión y en el año 2004 relativo a la administración de Miguel Ángel Bustamante Maldonado (1996-2004). El tercer lugar se ubica en el año 1997 de ésta misma administración y en el año 2008 durante la presidencia de Jorge Sáenz Félix, ambos con el 89 por ciento de conclusión de quejas. El último lugar, lo ocupan los años 2010 (67 por ciento) y 2012 (65 por ciento) de

la administración de Raúl Arturo Ramírez Ramírez (2010-2018). Los años donde decayó considerablemente el porcentaje de quejas concluidas respecto del año anterior fueron 2002 (16 por ciento), 2006 (11 por ciento), 2010 (21 por ciento) y 2011 (16 por ciento). El año 2010 mostró el mayor porcentaje de reducción en comparación con los años anteriores.

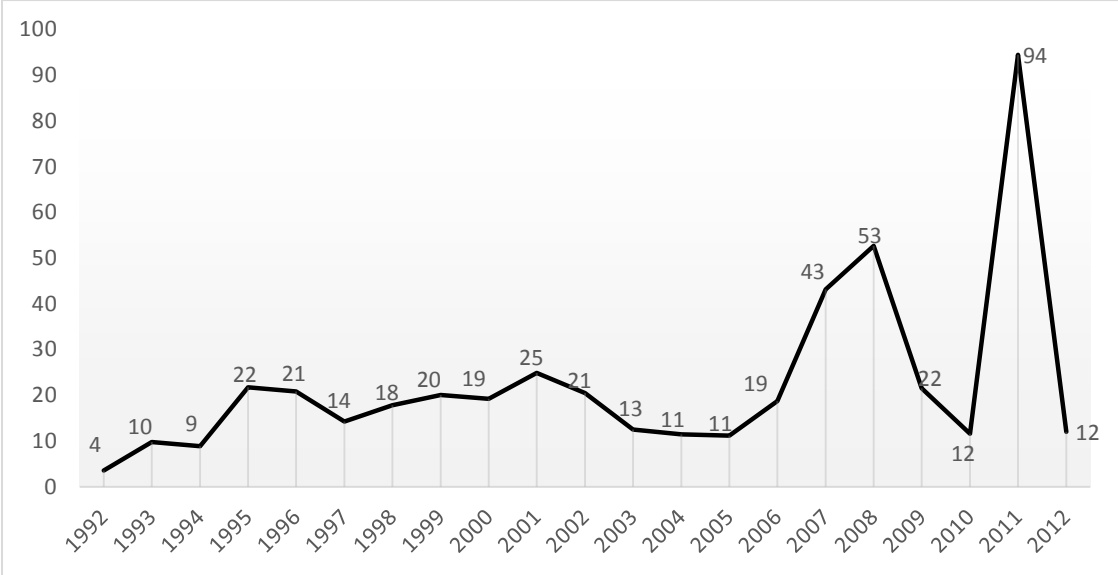
En síntesis, las gestiones de los dos primeros ombúdsmanes que estuvieron al frente del organismo obtuvieron el mayor porcentaje de conclusión de expedientes de quejas. El primer lugar en el porcentaje de conclusión de quejas pertenece a Antonio García Ocampo, quien demostró un 87 por ciento de eficiencia en la resolución de quejas durante el periodo. En cambio, el segundo lugar pertenece a la gestión de Miguel Ángel Bustamante Maldonado, que obtuvo el 85 por ciento de eficiencia en la conclusión de quejas. El tercer lugar es para Jorge Sáenz Félix (2004-2009), que logró una eficiencia del 83.6 por ciento de conclusión de quejas. Por su parte, Raúl Arturo Ramírez Ramírez ocupa la cuarta plaza con el 71 por ciento de eficiencia en la conclusión de expedientes de quejas.

Cabe decir que durante las gestiones de Antonio García Ocampo (1992-1996) y Miguel Ángel Bustamante Maldonado (1996-2004), el porcentaje de conclusión de las quejas (87 por ciento) fue mayor que el de las gestiones de Jorge Sáenz Félix (2004-2009) (83 por ciento) y Raúl Arturo Ramírez Ramírez (2010-2018) (68.5 por ciento). En el primer periodo de los ombudsman elegidos por el gobernador, el porcentaje de conclusión de las quejas tendió a cumplirse más que en el segundo periodo de los ombudsman designados por el Congreso. La conclusión que se deriva de aquí, es que los métodos empleados por los dos primeros ombudsman para concluir las quejas fueron más eficientes que los utilizados por los dos últimos ombudsman de la Comisión.

En cambio, la manipulación de los datos del porcentaje de quejas resueltas durante el trámite en el periodo 1992-2012, presentó una tendencia inversa a la del porcentaje de conclusión de quejas en ese mismo lapso de tiempo. El porcentaje de quejas resueltas durante el trámite por año fue el siguiente: 1992 (4%), 1993 (10%), 1994 (9%), 1995 (22%), 1996 (21%), 1997 (14%), 1998 (18%), 1999 (20%), 2000 (19%), 2001 (25%), 2002 (21%), 2003 (13%), 2004 (11%), 2005 (11%), 2006 (19%), 2007 (43%), 2008 (53%), 2009 (22%), 2010 (12%), 2011 (94%), 2012 (12%). La Comisión trabaja con las quejas que recibe anualmente, más las quejas que quedaron en trámite del año inmediato anterior. Este es el total de quejas que la CEDH deberá resolver o concluir cada año (gráfica 12). Las

quejas que no se logran concluir durante un año de trabajo reciben el nombre de quejas en trámite. La siguiente gráfica proporciona la tendencia del porcentaje de quejas resueltas durante el trámite en el periodo de estudio. Este porcentaje se calculó tomando en cuenta el total de quejas recibidas más las quejas en trámite del año anterior.

Gráfica 12
Tendencia del porcentaje de quejas resueltas durante el trámite, 1992-2012



Fuente: Elaboración propia con base en los Informes Anuales de Actividades de la CEDH-SON.

La gráfica anterior, presenta una tendencia ascendente respecto al porcentaje de quejas resueltas durante el trámite (QRT) a lo largo de los 21 años de trabajo de la CEDH. Durante todo el periodo de estudio, el promedio de QRT fue del 22 por ciento. Esto quiere decir que en todo el periodo de estudio, la CEDH resolvió durante el trámite 6,833 quejas de un total de 24,859 quejas. En los años 2007, 2008 y 2011 tuvo lugar el mayor aumento del porcentaje de quejas resueltas durante el trámite. El año en el que más se resolvieron satisfactoriamente las quejas por este mecanismo fue el 2011, con el 94 por ciento de QRT.

Puede observarse que durante la gestión de Raúl Ramírez, el porcentaje promedio de quejas resueltas durante el trámite (39.35 por ciento) fue mayor que la de sus homólogos pertenecientes a administraciones anteriores. En el segundo lugar está ubicado Jorge Sáenz Félix (29.47 por ciento). El tercero y cuarto lugar de resolución de quejas durante el trámite lo tienen Miguel Ángel Maldonado Bustamante (18 por ciento) y Antonio García Ocampo

(12.96 por ciento). Lo anterior quiere decir que los métodos empleados por los dos últimos ombudsmán para resolver las quejas durante el trámite fueron más eficientes que el utilizado por los dos primeros ombudsmán de la CEDH. El porcentaje anual de conclusión de quejas del periodo mediante el mecanismo de resolución de quejas durante el trámite fue del 22.95 por ciento.

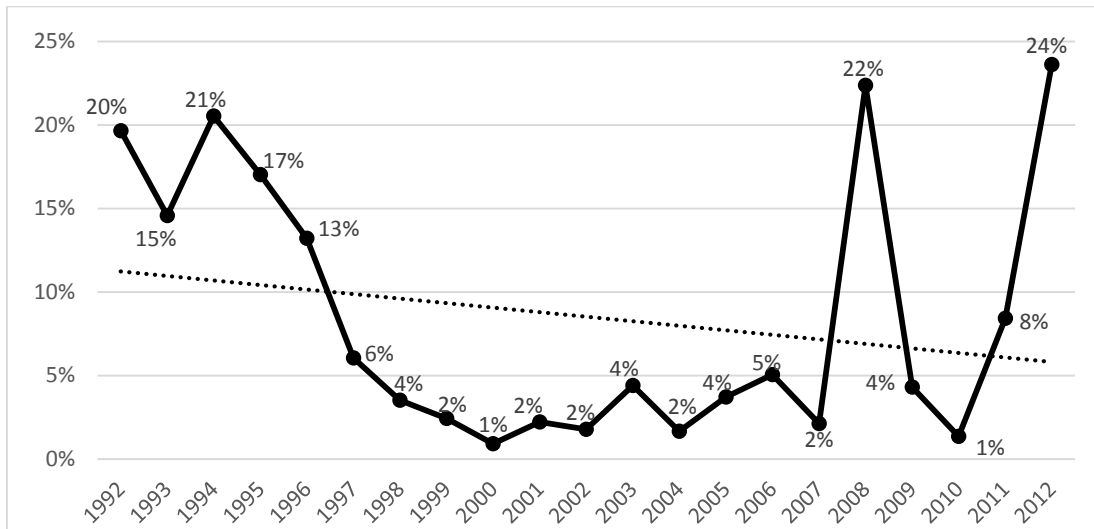
Un dato adicional que debe analizarse, es el porcentaje de conclusiones que realiza la Comisión en relación con las quejas recibidas por cada año, pues a menudo se dice que las conciliaciones son el instrumento favorito de conclusión de quejas de las Comisiones.²¹² Lo anterior, tomando en cuenta que en el periodo de estudio, 1992-2012, se concluyeron por medio del mecanismo de conciliación un total de 2,104 quejas. Al igual que las recomendaciones, las conciliaciones son una de las causas de conclusión de los expedientes de queja. En consecuencia, es importante examinar qué mecanismos son los preferidos por la CEDH para concluir las quejas que recibe anualmente.

En la gráfica 13, puede notarse que el organismo defensor de derechos humanos en la entidad ha tendido menos a resolver las quejas mediante la vía de la conciliación, sobre todo durante los años 1992 al 2007. Los años 2008 y 2012 fueron en los que más se concluyeron expedientes de quejas vía conciliación. Los años en los que menos se concluyeron expedientes mediante este mecanismo fueron 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2009 y 2010.

El porcentaje promedio de conclusión de quejas durante los 21 años de labores de la CEDH fue del 9 por ciento. Esto significa que en el periodo de análisis, el organismo concluyó mediante el mecanismo de la conciliación 2,104 quejas de un total de 24,859, lo cual pone en evidencia que la institución ha tendido cada vez a conciliar menos como mecanismo de conclusión de expedientes de quejas, a excepción de 2008 y 2012, años en que el porcentaje de conciliación fue de 22 y 24 por ciento correspondientemente.

²¹² De hecho, en algunos documentos teóricos se menciona expresamente que los organismos públicos para la defensa de los derechos humanos optan por esta vía, ya que cuando se detecta la violación no grave de un derecho humano este instrumento permite saldar el daño de manera más rápida. Sin embargo, la evidencia encontrada al procesar los datos demuestra que ésta no ha sido una de los preceptos practicados por la CEDH de Sonora. Por el contrario, estos mismos datos revelan que el organismo prefiere resolver las quejas durante el trámite antes que optar por emplear el mecanismo de la conciliación; y también los datos indican que el organismo prefiere éste último mecanismo antes que emitir recomendaciones.

Gráfica 13
Tendencia del porcentaje de conciliaciones realizadas
por el organismo, 1992-2012



Fuente: Elaboración propia con base en los Informes Anuales de Actividades de la CEDH-SON.

Puede inferirse de todo lo anterior, que el organismo ha tendido menos a emitir recomendaciones y conciliaciones como forma de conclusión de quejas, mientras que el análisis de los datos refleja que el mecanismo favorito del organismo para concluir expedientes de quejas es el de quejas resueltas durante el trámite. Desde luego que si se compara cuál de los dos mecanismos de conclusión de quejas es más utilizado por la Comisión, a saber, la recomendación y la conciliación, la respuesta es la conciliación. No obstante, al compararse este último mecanismo con los restantes se observa que la Comisión tiende más a resolver las quejas durante el trámite.

4.2.3. Transparencia y rendición de cuentas

El reto particular que enfrenta el organismo en materia de transparencia es solucionar el dilema que se da entre la confidencialidad de los asuntos que maneja, la protección de los datos personales y el acceso a la información pública. En materia de transparencia y rendición de cuentas, la Comisión está obligada a informar al público sobre el manejo de sus finanzas para demostrar que hace un buen uso de los recursos públicos. En relación a lo anterior, el artículo 5 de la Ley 123 refleja la brecha existente entre información privada e

información pública, al establecer que la Comisión tiene como obligación “[...] manejar de manera confidencial la información o documentación relativa a los asuntos de su competencia”. Este artículo es poco claro, pues no explicita cuál información es privada y cuál es pública.

Tomando como punto de partida que uno de los principios que rige la Comisión es el de la publicidad de las recomendaciones, este debe ser entendido como la obligación de dar a conocer a toda la sociedad la mala actuación de alguna autoridad que incurrió en una violación grave a los derechos humanos y no como una limitación del derecho de acceso a la información que los ciudadanos poseen respecto a otros procesos internos del organismo, como criterios de calificación de quejas, conciliaciones y sus actores, etcétera. Una Comisión por naturaleza debe ser transparente y abierta a toda posibilidad de escrutinio público, ya que su principal activo social reside en la legitimidad y respeto que posea tanto entre la población como entre las autoridades (Lagunes y Noriega 2012).

En el año 2005 se publicó la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora (LAIPES) con la cual los gobiernos, incluyendo sus dependencias y los organismos autónomos que reciben recursos del Estado, quedan obligados jurídicamente a hacer pública su información mediante el portal de internet de sus respectivas páginas electrónicas y mediante oficio ante cualquier solicitud proveniente de la ciudadana. De esta manera, el acceso a la información pública se convirtió en un derecho reconocido por el Estado y exigible desde la ciudadanía.

Desgraciadamente, la Comisión Estatal de Derechos Humanos no es uno de los organismos que más cumplen la LAIPES. En un estudio realizado en el año 2007 por Rosas y Sonora Ciudadana (2007), cuyo objetivo era medir en qué grado cumplen la Ley de Transparencia los sujetos obligados mediante el análisis de la información de sus páginas electrónicas, se encontró que el organismo defensor de los derechos humanos en la entidad ocupaba los últimos lugares en esa materia. De un total de 87 instituciones y organismos públicos evaluados, la Comisión estatal ocupó el lugar 84 en la lista de los sujetos obligados que menos cumplen con susodicha ley, razón por la cual se encuentra en luz roja en el semáforo de transparencia al recibir una calificación de 30.95 en una escala del 0 al 100.

En el 2006, la Comisión implementó dentro de su portal de internet la sección de Transparencia Informativa, de acuerdo a lo Establecido por la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora aprobada y publicada en el 2005. De acuerdo al Informe 2006, puntualmente se publica en el portal de internet del organismo la información administrativa y financiera sobre la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH-SON 2006, 29). Pero el mal desempeño en materia de transparencia no es sólo exclusivo de la Comisión, sino un problema común a todas las dependencias de gobierno y organismos autónomos que reciben recursos públicos.²¹³

Aunado a lo anterior, el Índice del Derecho de Acceso a la Información en México (IDAIM) elaborado por Fundar, Centro de Investigación A. C, que evalúa las leyes estatales de transparencia y acceso a la información pública, el Estado de Sonora ocupa el lugar 18 de 33 entidades evaluadas. Nuestro Estado está por debajo del promedio general de 5.7 puntos, pues obtuvo una calificación de 5.6 puntos de una escala de calificación máxima de 10 puntos. La entidad mejor calificada fue el Distrito Federal con 8.1 puntos y el Estado peor calificado fue Hidalgo con 4.1 puntos. Lo anterior, significa que el Estado de Sonora recibió una mala calificación en materia de transparencia (Fundar 2014).

En relación con los problemas que enfrenta la Comisión Estatal de Derechos Humanos, para atender sus obligaciones de transparencia y rendición de cuentas, el 18 de enero del 2013 fueron solicitados al Organismo Estatal los Anteproyectos del Presupuesto de Egresos, que la Comisión envía al Ejecutivo, correspondientes a los ejercicios fiscales 1992-1999 y 2007-2012. La respuesta de la Comisión, fechada el 30 de enero del 2013, fue que no tenían la información, puesto que dichos anteproyectos fueron entregados a la Secretaría de Hacienda. Sin embargo, la misma información fue solicitada a la Secretaría, la cual, a *motu proprio*, remitió la solicitud a la CEDH obteniendo por respuesta que sólo contaban con los Anteproyectos de Egresos de los años 2010 al 2012, mismos que a la brevedad serían enviados.

²¹³ En relación al tema del manejo de los recursos públicos durante el ejercicio fiscal 2012, el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización del Estado de Sonora (ISAF) emitió 54 observaciones a la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, que dicho sea de paso ha sido el mayor número de observaciones recibidas por la institución en toda su historia. Las observaciones enumeradas dan cuenta del uso inapropiado e irregular que el Organismo Local hizo de los fondos públicos durante ese ejercicio fiscal (*Informe de Resultados de la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Estatal 2012*, páginas 732-757). Aunque cabe resaltar que el problema no es exclusivo de este año, como puede verse en anteriores Informes de Resultados de la Revisión de la Cuenta Pública del ISAF.

Las diferentes respuestas dadas a ambas solicitudes, obligó a poner un Recurso de Revisión ante el Instituto de Transparencia Informativa del Estado de Sonora (ITIES)²¹⁴ y a interponer una queja ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)²¹⁵, para que ésta instara al organismo sonorense a proporcionar dicha información. La queja fue enviada por correo electrónico el 5 de marzo del 2013²¹⁶. La respuesta de la CNDH fue remitida el 30 de abril del 2013, declarando su incompetencia para conocer asuntos de transparencia informativa, soslayando que una de sus funciones es ser un defensor de la legalidad (véase anexo 3).²¹⁷

Los OPDH son defensores de la legalidad, particularmente en materia de los derechos humanos. Dada la autoridad moral que las caracteriza, pueden instar a las instituciones del Estado que cumplan la normatividad establecida en materia de derechos humanos. Ciertamente el derecho de acceso a la información pública es tutelado, a nivel federal, por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) y, a nivel estatal, por el Instituto de Transparencia Informativa del Estado de Sonora (ITIES). Sin embargo, resulta paradójico que la institución responsable de la tutela de los derechos humanos en la entidad obstaculice el derecho al acceso a la información pública.

Lo preocupante es que la CNDH se lave las manos al decir que no es de su competencia conocer de este asunto, cuando de hecho, está moralmente obligada a intervenir, cuando una CEDH niega este derecho, pues lo que no está prohibido está permitido. Era de obviarse que la respuesta recibida por la CNDH fundamentara sus argumentos en las leyes de transparencia federal y estatal, pero olvida el imperativo moral que debe caracterizar a todo organismo defensor de los Derechos Humanos como defensor de la legalidad.

En relación con el Recurso de Revisión ITIES-RR-006/2013, la resolución del Instituto de Transparencia Informativa del Estado de Sonora tuvo lugar el 1 de abril del 2013, la cual ordenaba a la Comisión Estatal de Derechos Humanos, en un plazo no mayor a 5 días hábiles, proporcionar la información sobre los Anteproyectos de Egresos 1992-1999 y 2007-2009. Sin embargo, fue hasta el 5 de junio del 2004 cuando la Comisión

²¹⁴ Recurso de Revisión número ITIES-RR-006/2013.

²¹⁵ La queja se interpuso vía correo electrónico, el día 5 de marzo del 2013.

²¹⁶ La CNDH aperturó la queja con el expediente número CNDHf /6/2013/2070/OD.

²¹⁷ Respuesta de la CNDH, Oficio No. V6/34880.

Estatal de Derechos Humanos dio cumplimiento parcial a la solicitud original, entregando al ITIES sólo los Anteproyectos de Presupuesto de Egresos 2007, 2008, 2010 y 2012, argumentando que la información restante fue solicitada a la Secretaría de Hacienda, puesto que en los archivos del organismo no se encontraron los documentos faltantes.

En cambio, El ITIES remitió la información solicitada el día 8 de agosto del 2014. En respuesta al Recurso de Revisión del 1 de abril del 2013, la entrega de la información parcial ocurrió el 8 de agosto del 2014, cinco meses después, cuando el plazo fijado por el Instituto de Transparencia era de cinco días hábiles.

Por otro lado, la Comisión no tiene una biblioteca abierta al público. Ésta debería contar con el material más actual, amplio y especializado en el tema de los derechos humanos y ponerlo a disposición de investigadores y del público en general. Contrario al deber ser de una biblioteca, posee un fondo bibliográfico bastante pobre. Ni siquiera tiene un bibliotecario que se encargue de catalogar el material existente y gestione las adquisiciones necesarias que incrementen las obras de consulta pública. En varias ocasiones, se solicitó ingresar a ella para revisar sus obras y analizar las condiciones en las que se encuentra, pero el organismo respondió a esta petición con evasivas.

4.3. La situación de los derechos humanos

La situación de los derechos humanos en Sonora puede verse reflejada en los motivos de clasificación de las quejas que aparecen en los Informes anuales de la Comisión Estatal de Derechos Humanos. En estos motivos de clasificación también son identificables las autoridades que más atentan contra los derechos humanos de los ciudadanos. Sin embargo, en esta categorización no se especifica qué tipo de derecho es violentado por las autoridades.

4.3.1. Las autoridades que más reciben recomendaciones

Las diez autoridades que más recibieron recomendaciones de la CEDH en el periodo 1992 al 2012, se enumeran más adelante en un orden de más a menos. El total de recomendaciones que se emitieron a las autoridades fueron cuatrocientos ochenta y dos. Es importante recalcar que una recomendación puede enviarse a más de una autoridad, como

de hecho sucedió con las recomendaciones emitidas durante el periodo de estudio, pues cuatrocientas ochenta y dos autoridades estatales y municipales recibieron las cuatrocientos sesenta y cuatro recomendaciones emitidas durante los veintiún años de labores de la Comisión.

Entre las autoridades que más recibieron recomendaciones se encuentran las siguientes. En primer lugar se ubica el Procurador General de Justicia del Estado con 177 recomendaciones, que equivalen al 36.72 por ciento de las 482 recomendaciones recibidas por las autoridades públicas.²¹⁸ En segundo lugar, se encuentran los demás presidentes y ayuntamientos del Estado que recibieron un total de 126 recomendaciones, lo que equivale al 26.14 por ciento. En tercer lugar están empatados el Presidente Municipal de Hermosillo y el Secretario de la Contraloría General del Estado, pues recibieron 32 recomendaciones, 6.64 por ciento, cada uno.

El cuarto sitio lo ocupa el Director General de la Policía Judicial del Estado de Sonora, mismo que recibió 20 recomendaciones, 4.15 por ciento del total. El quinto lugar corresponde al Director General de Prevención y Readaptación Social en el Estado con 15 recomendaciones, 3.11 por ciento. El Secretario de Gobierno está posicionado en el sexto puesto con 13 recomendaciones, 2.70 por ciento. En cambio, el séptimo escalón corresponde al Secretario Ejecutivo de Seguridad Pública del Estado de Sonora que recibió 11 recomendaciones, 2.28 por ciento del total.

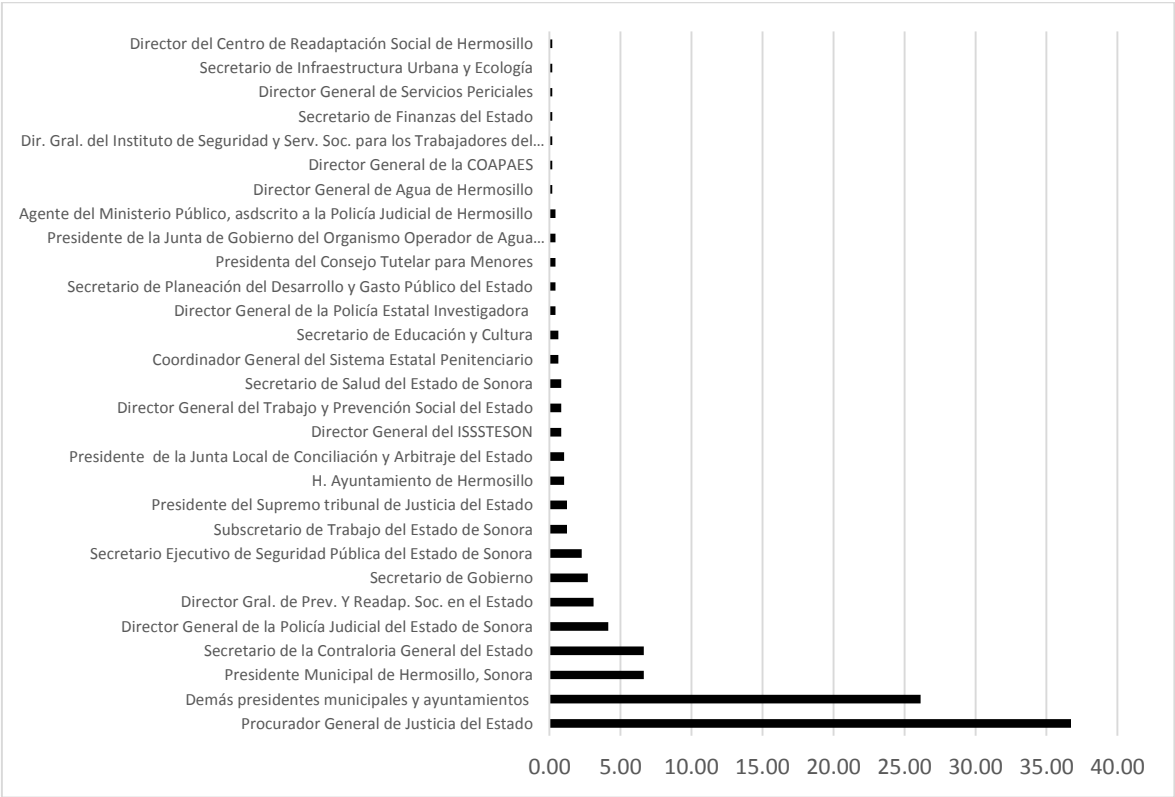
Las posiciones restantes de autoridades que más reciben recomendaciones se enlistan en un orden de más a menos de acuerdo a las autoridades que más recomendaciones recibieron. El Subsecretario de Trabajo del Estado de Sonora (6 recomendaciones, 1.24 por ciento), Presidente del Supremo Tribunal de Justicia (6 recomendaciones, 1.24 por ciento), H. Ayuntamiento de Hermosillo (5 recomendaciones, 1.04 por ciento), Presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado (5 recomendaciones, 1.04 por ciento), Director General del ISSSTESON (4 recomendaciones, 0.83 por ciento), Director General del Trabajo y Prevención Social del Estado (4 recomendaciones, 0.83 por ciento),

²¹⁸ En realidad, fueron 548 autoridades las que recibieron un total de 464 recomendaciones en el periodo 1993-2012, pues una recomendación puede ser emitida a más de una autoridad. Aquí la cifra de 482 autoridades corresponde a los datos de los informes de actividades del organismo, que difiere del número real, si se cuenta una a una el número de autoridades a las que se les envió recomendaciones. Por otro lado, no se contabilizaron las recomendaciones del año 2004, puesto que no hubo informe en este año. No obstante, los resultados de la gráfica no sufrieron modificación por esta variación en el número de autoridades que recibieron recomendaciones.

Secretario de Salud del Estado de Sonora (4 recomendaciones, 0.83 por ciento), Coordinador General del Sistema Estatal Penitenciario (3 recomendaciones, 0.63 por ciento), Secretario de Educación y Cultura (3 recomendaciones, 0.63 por ciento), Director General de la Policía Estatal Investigadora (2 recomendaciones, 0.41 por ciento).

Las autoridades que recibieron las recomendaciones son los superiores jerárquicos de aquellos servidores públicos que violaron los derechos humanos de los ciudadanos. En esta lista, las autoridades que más recibieron recomendaciones son las encargadas de la procuración de la justicia y la seguridad pública, tanto en el nivel municipal como en el Estatal. En menor medida, aparecen señaladas aquellas autoridades responsables de brindar acceso a la salud pública, las de hacer valer los derechos laborales y las que tienen a su cargo los Centros de Rehabilitación Social (CERESOS). La gráfica siguiente muestra en orden descendente las autoridades que más recibieron recomendaciones durante el periodo de estudio.

Gráfica 14
Autoridades que más recibieron recomendaciones, periodo 1992-2012



Fuente: CEDH-SON (1996-2012).

En lo que concierne a los servidores o funcionarios públicos que más violaron derechos humanos durante el periodo 2005 al 2012 (gráfica 15), se identifica en primer lugar a la policía municipal, estatal y a los agentes de tránsito, los cuales fueron mencionados en 91 recomendaciones del total de 132 recomendaciones recibidas por las seis categorías de funcionarios públicos en el periodo señalado.

En el segundo peldaño está el Agente Investigador del Ministerio Público del Estado y de varios municipios con el 11 por ciento, es decir, 15 recomendaciones. El tercer puesto lo tiene el Juez Calificador de los municipios y del Estado con el 6 por ciento, o sea, 8 recomendaciones recibidas durante el 2008 al 2009.

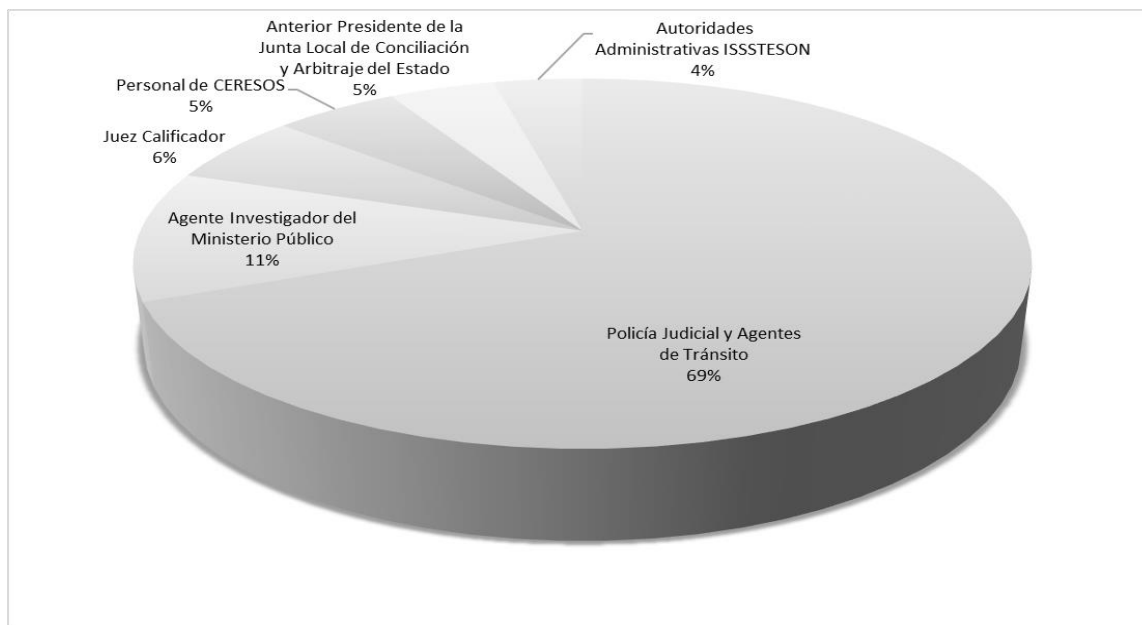
En la cuarta posición están las autoridades de los Centros de Rehabilitación Social (CERESOS) que durante el 2005, 2007-2009 obtuvieron 7 recomendaciones, 6 por ciento.²¹⁹ El quinto lugar es para el anterior presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje que durante el 2009 recibió 6 recomendaciones equivalente al 5 por ciento.

En el último peldaño se encuentran las autoridades y al personal del Hospital Ignacio Chávez del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora (ISSSTESON), que durante los años 2005, 2006, 2010 y 2012 recibieron 5 recomendaciones, esto es, el 4 por ciento.

De la lista de autoridades que más violentan derechos humanos, se detectó que menos de la mitad del total de municipios del Estado de Sonora recibieron recomendaciones. Del 2005 al 2011, sólo 22 municipios de los 72 que componen el Estado de Sonora obtuvieron recomendaciones. Esto pone en evidencia que la Comisión Estatal de Derechos Humanos tiene una cobertura restringida, pues no llega ni siquiera a la mitad de los municipios para atender las quejas de los ciudadanos que requieren los servicios del organismo.

²¹⁹ El CERESO I es el que más recomendaciones recibió, le sigue el Nogales II, el de Ciudad Obregón y el de San Luis Ríos Colorado.

Gráfica 15
Autoridades que más violaron derechos humanos, 2005-2012



Fuente: CEDH-SON (2005-2012).

La única excepción se dio en el 2012, año en el que una recomendación fue emitida al Procurador de Justicia del Estado, al Secretario de Seguridad Pública y los Presidentes Municipales de los 72 municipios del Estado de Sonora por la práctica de instalación de puestos de revisión, mejor conocidos como “retenes” y “revisiones de rutina” por los agentes de diversas corporaciones policiacas del Estado de Sonora. No obstante, se trató de una recomendación general que la Comisión no debió sumar a las recomendaciones particulares que emite anualmente. La Comisión sólo ha emitido una recomendación general en todo el periodo de estudio.

4.3.2. Los derechos humanos que más transgreden las autoridades

Para saber cuál es la situación de los derechos humanos en nuestro Estado, es importante saber cuáles son las autoridades que transgreden los derechos fundamentales de los ciudadanos, así como los tipos de derechos humanos que se violan con más frecuencia. Después de que la CEDH califica las quejas, procede a clasificarlas según el motivo o el agravio perpetrado por los servidores públicos. Esto significa que no se clasifican siguiendo el criterio del derecho vulnerado, sino más bien de acuerdo al criterio de la acción u

omisión cometida por la autoridad que trae consigo la violación de un derecho humano. Por esta razón, es difícil determinar con exactitud cuáles derechos humanos fueron vulnerados, porque no todas las categorías empleadas por el organismo defensor de derechos son específicas. Sin embargo, es posible deducir qué derechos humanos son violados, a partir de las categorías específicas que dan pie a determinar los derechos humanos fundamentales transgredidos por las autoridades.

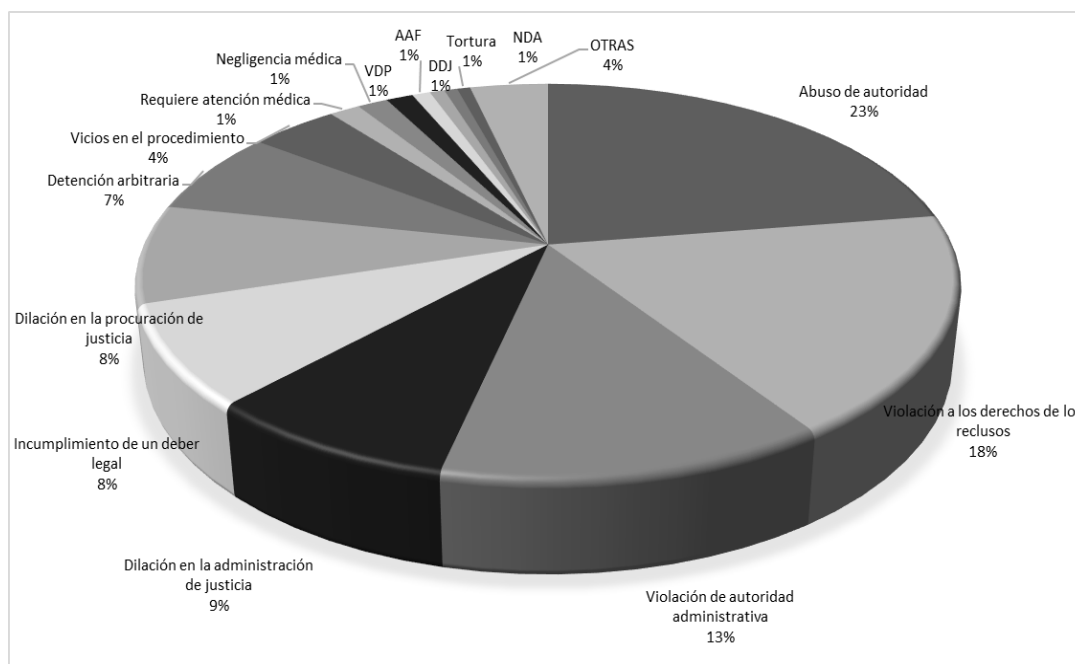
Se dijo previamente, que las autoridades que más violan los derechos humanos son la policía municipal y estatal y los agentes de tránsito, que son las autoridades encargadas de la seguridad pública en el Estado. Por ello, no es accidental que el abuso de autoridad aparezca como el principal agravio cometido por las policías municipales y estatales contra los ciudadanos. Las autoridades policiacas abusan de su autoridad cuando hacen uso excesivo de la fuerza pública o tratan a las personas detenidas de una manera indebida o ilegal.²²⁰ También es de señalar que en nuestro Estado, la cuestión penitenciaria sigue siendo una problemática que no debe desdeñarse. Esta es la razón de que gran parte del trabajo que realiza la Comisión está dedicado a la observancia y promoción de los derechos humanos en los Centros de Rehabilitación Social, pues es en las cárceles donde con regularidad se cometen numerosos atropellos en perjuicio de los reclusos. Según los informes de actividades, desde 1993 el organismo ha detectado, como principal problema

²²⁰ Lamentablemente en los informes no se explica el significado de cada una de las categorías empleadas por la Comisión para clasificar las quejas según motivo. Sin embargo, se le solicitó ésta información al organismo mediante oficio de fecha 26 de agosto del 2014. La respuesta fue emitida el 12 de septiembre del 2014, mediante oficio CEDH/UETOM/37/2014, la cual se sintetiza a continuación: El “abuso de autoridad” tiene lugar, cuando en la denuncia del quejoso se presumen los golpes, amenazas de lesiones, o agresiones verbales por parte de la autoridad responsable. La “dilación en la procuración de justicia” ocurre cuando la autoridad señalada como responsable por parte del quejoso es una agencia del ministerio público, que está investigando la comisión de un delito y ya transcurrió el plazo que la ley le otorga para resolverlo sin que lo haya hecho. Se da “incumplimiento de un deber legal”, cuando la autoridad señalada como responsable y encargada de asuntos judiciales o de procuración de justicia, tenga por ley la encomienda de cumplir una función sin que presumiblemente lo haya hecho a criterio del quejoso. La “detención arbitraria” se refiere a que alguna autoridad, a criterio del quejoso, haya detenido ilegalmente al agraviado. La “violación al derecho de petición” sucede cuando la autoridad administrativa, judicial o de procuración de justicia, a criterio del agraviado, no haya contestado alguna petición del quejoso. Las quejas se clasifican por motivo de “presunto desaparecido” si el agraviado se encuentra desaparecido y a pesar de que ya se interpuso la denuncia ante las instancias de procuración de justicia y no ha sido encontrado el agraviado. En cambio, se clasifican como “desaparecidos políticos” en el caso de que el agraviado, que es figura pública y desempeña actividades relacionadas al gobierno o activismo social, se encuentra desaparecido; y a pesar de que se haya interpuesto la denuncia ante las instancias de procuración de justicia no ha sido encontrado.

que tienen las cárceles del Estado, la sobrepoblación de internos, problema que violenta los derechos humanos de los reclusos (CEDH-SON 1996, 398).²²¹

Durante el periodo de estudio, 1992-2012, la CEDH calificó y clasificó un total de 25 mil 298 quejas. Es destacable el hecho de que la CEDH empleara cuarenta y cuatro categorías distintas para clasificar las quejas según motivo. En la gráfica siguiente, se muestran quince categorías de quejas que tienen el mayor porcentaje de recurrencia, mismas que permiten detectar cuáles son los derechos humanos que a menudo son violados por parte del Estado en perjuicio de los ciudadanos.

Gráfica 16
Clasificación de las quejas según motivo, periodo 1992-2012



Fuente: CEDH-SON (1996-2012).

Del total de quejas clasificadas, 25 mil 298, el 23 por ciento corresponde a la categoría Abuso de Autoridad (1er. lugar), el 18 por ciento por Violación a los Derechos de los Reclusos (2º lugar), el 13 por ciento por Violación de Autoridad Administrativa (3º lugar), el 9 por Dilación en la Administración de Justicia (4º lugar), el 8 por ciento fue por Dilación en la Procuración de Justicia (5º lugar), el 8 por ciento por Incumplimiento de un

²²¹ Al respecto, véase la recomendación 003/93.

Deber Legal (6° lugar), el 7 por ciento por Detención Arbitraria (7° lugar), el 4 por ciento de las quejas se clasificaron por Vicios en el Procedimiento (8° lugar). Además, las siete categorías restantes recibieron los siguientes porcentajes: Requiere Atención Médica, 1.45 por ciento (9° lugar), Negligencia Médica, 1.43 por ciento, (10° lugar), Violación al Derecho de Petición (VDP), 1.27 por ciento (11° lugar), Abuso de Autoridad Federal (AAF), 0.85 por ciento (12° lugar), Denegación de la Justicia (DDJ), 0.70 por ciento (13° lugar), Negligencia de Autoridad, 0.61 por ciento (14° lugar) y Tortura, 0.61 por ciento (15° lugar). La categoría Otras engloba las 29 categorías siguientes:

Denegación de la justicia, actos atribuidos a particulares, incomunicación, dilación en la administración de justicia (federal), violación a los derechos de los adolescentes en internamiento, violación por autoridad municipal, violación a los derechos de menores infractores, negativa a la solicitud de atención médica, violación al derecho a la educación, falsa acusación, deficiencia de atención médica, incumplimiento de un deber legal (autoridad federal), negligencia de autoridad, violación al artículo 21 constitucional por el cobro excesivo de multas, responsabilidad de servidores públicos, presunto desaparecido, dilación en la procuración de justicia (federal), trato inadecuado de servidor público municipal, privación ilegal de la libertad, violación al derecho de libertad de expresión, hechos constitutivos de delitos imputados a servidor público, aprobación de una ley, requiere atención de autoridad de otro estado, intimidación, desaparecidos políticos, denuncia de hechos delictivos en poblado, auditoría de un organismo autónomo, solicitud de atención a personas indigentes, traslado penitenciario, orden de aprehensión librada por autoridad de otro poblado (anexo 1).²²²

La gráfica que se presenta enseguida, ilustra la tendencia en el tiempo de las quejas clasificadas por los motivos de abuso de autoridad, violación de autoridad administrativa y

²²² El documento “Cuatro años de labores” elaborado por la CEDH-SON (1996) resume los cuatro años de labores del primer ombudsman sonorenses, José Antonio García Ocampo. A pesar de que el licenciado José Antonio García Ocampos rindió todos sus informes en tiempo informa como lo ordena la Ley 123, sólo fue posible localizar físicamente dos de ellos por medio del Dr. Héctor Rodríguez Espinoza, ex Secretario Técnico de la CEDH-SON, durante la gestión del licenciado Ocampo (1992-1996). Lamentablemente, el documento “Cuatro años de labores”, no cuenta con la estadística por año de la clasificación de las quejas según motivo, por lo que se tuvieron que clasificar una a una todas las quejas según motivo. Desde el año 1997 hasta el 2012, los Informes de la Comisión sí presentan la estadística de quejas según motivo clasificadas por año. Es una pena que la Comisión no haga explicación alguna del significado de cada una de las 44 categorías empleadas para clasificar las quejas según motivo, lo cual dificulta en gran medida su comprensión. Esta explicación del sentido de cada categoría empleada debiera de ir anexa a los informes en un apartado denominado glosario de términos legales.

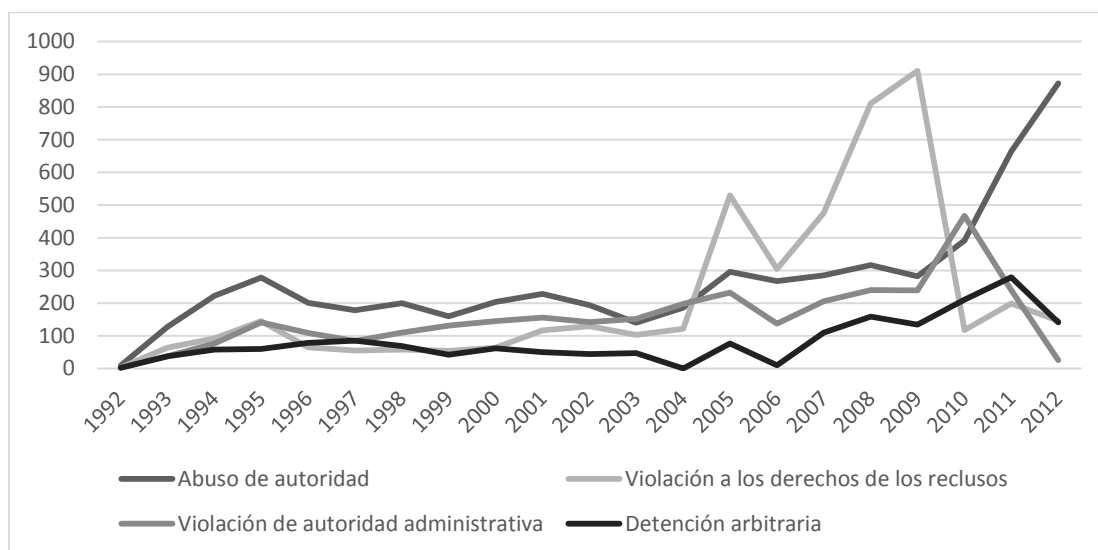
violación a los derechos de los reclusos. La violación de autoridad administrativa ocurre cuando por actos u omisiones realizadas por este tipo de autoridad se comprometen los derechos humanos de las personas. La violación a los derechos humanos de los reclusos acontece cuando los presos son tratados inhumanamente. Las violaciones más frecuentes contra los internos son aislamiento en celdas de castigo, recibir alimentos de baja calidad, maltratos de los custodios que ocasionan lesiones físicas y, en ocasiones, la muerte.

Pocas recomendaciones han sido emitidas por abuso de autoridad²²³, detención arbitraria²²⁴ y abuso de autoridad administrativa, aunque es patente que ha ido incrementándose anualmente el número de quejas clasificadas por estos motivos, sin que ello implique un aumento en la expedición de recomendaciones a las autoridades públicas en virtud de estas faltas graves a los derechos humanos. El abuso de autoridad fue el principal motivo de clasificación de quejas durante el periodo 1992-2012. Sin duda, se trata de un problema grave en la entidad que tiene su génesis en la deficiencia formativa de las corporaciones policiacas de nuestro Estado y, en general, del país. Esto demanda mayor capacitación de las policías desde la base misma de su formación. Consta en los informes anuales de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, que este organismo brinda capacitación a las policías en materia de derechos humanos, pero es manifiesto que estos cursos no han tenido una repercusión favorable para desalentar este tipo de conductas, como queda demostrado por el aumento que ha tenido el abuso de autoridad, la detención arbitraria y los demás derechos mencionados durante los últimos años en nuestra entidad.

²²³ Son poquísimas las recomendaciones que ha emitido el organismo por este concepto, pese al abismal número de quejas que anualmente recibe el organismo por abuso de autoridad.

²²⁴ La detención arbitraria, se refiere a la detención ilegal de las personas, cuando ésta ocurre sin orden de aprensión.

Gráfica 17
Tendencia en el tiempo de cuatro categorías de clasificación
de quejas según motivo, 1992-2012



Fuente: CEDH-SON (2005-2012).

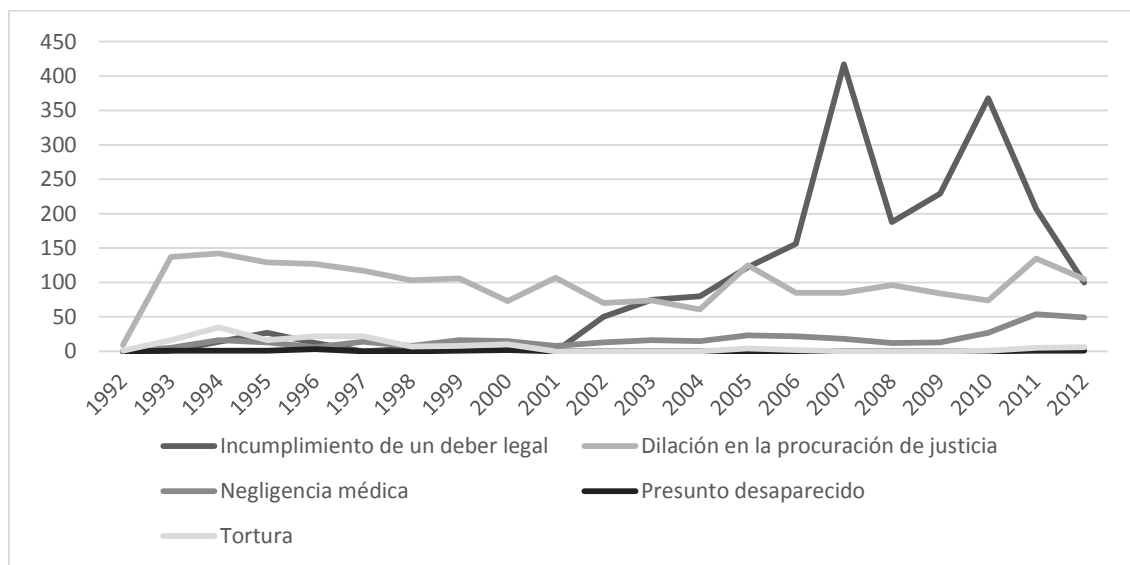
El abuso de autoridad pasó de 9 casos registrados como expedientes de quejas en 1992 a 872 casos en 2012. En términos porcentuales, el abuso de autoridad mostró un incremento del 98.86 por ciento durante el periodo de estudio, pues en el año 2012 se registró el mayor número de denuncias registradas por este concepto. Para el caso de violación a los derechos de los reclusos, el registro de expedientes por este motivo pasó de 3 casos en 1992 a 146 en el 2012, lo que representa un aumento del 97.94 por ciento. El año que mostró el mayor número de denuncias por este motivo fue el 2009, con 910 casos de expedientes de quejas. La detención arbitraria pasó de 2 casos en 1992 a 141 casos en el 2012, que en términos porcentuales equivale a un incremento del 98.59 por ciento. En el año 2011, se registró el mayor número de expedientes por este mismo motivo de todo el periodo con 279 casos. Existen también otros derechos que son violados por las autoridades policiacas, como la incomunicación a la que son sometidas las personas detenidas, sin que se sigan estrategias efectivas de combate contra este tipo de acciones que degradan la dignidad de las personas puestas en prisión.

En el gráfico 18, aparece la tendencia en el tiempo de la clasificación de quejas por motivo de incumplimiento de un deber lugar, dilación en la procuración de justicia, negligencia médica, presunto desaparecido y tortura. Las autoridades a menudo incumplen

con los deberes que por derecho están obligados a observar; es común que las autoridades tarden más del tiempo establecido para procurar justicia a los ciudadanos. Por ejemplo, los jueces que tardan años para dictar una sentencia, mientras que para el procesado sigue transcurriendo el tiempo en la cárcel en espera de una sentencia o también la Junta de Conciliación y Arbitraje que después de 10 años de abrir oficio por violación a un derecho del trabajador no ha resuelto el caso. Estos y otros casos de violación por motivo de dilación en la procuración de justicia pueden ser vistos de manera concreta en la lista de quejas que viene en el documento que resume los cuatros años de trabajo del primer ombudsman sonoreNSE (CEDH-SON 2006).

La tortura es una de las prácticas más comunes en nuestro estado, pues ocupa el quinceavo lugar como motivo de clasificación de las quejas. Esta práctica es una de las más añejas en el sistema judicial mexicano. Es, sin duda, una de las violaciones más graves que se cometen en contra de los derechos humanos; tiene sus raíces en la escasa cultura de la legalidad e impartición de justicia en el país y en las malas prácticas que ejercen las corporaciones policías municipales y estatales, pues no cuentan con la formación necesaria para tratar a los detenidos de manera humana.

Gráfica 18
Tendencia en el tiempo de cinco categorías de clasificación
de quejas según motivo, 1992-2012



Fuente: CEDH-SON (2005-2012).

Lo anterior explica por qué las policías son una de las instituciones más desacreditadas en la sociedad mexicana, a menudo vistas más como agentes de corrupción que como agentes de honestidad y confianza en su tarea de brindar seguridad pública a los ciudadanos (Rodríguez y Cano 2006). La tendencia en el tiempo de la evolución de la práctica de la tortura, según consta en los informes de actividades de la Comisión, presenta que ha habido un descenso importante de esta práctica de 1992 al 2009. Desde el año 1994, que mostró el mayor número de expedientes de quejas por este motivo con 34 casos, hasta el 2012 que exhibió sólo 6 casos, la reducción de la práctica de la tortura, tomando los datos de Comisión, ha sido del 82.35 por ciento. Sin embargo, se visualiza un ligero repunte en los casos de tortura del 2010 al 2012.²²⁵

En los informes de actividades anuales del organismo relativos a los años 1992-1996, algunas quejas por actos de tortura fueron concluidas vía recomendación; opuestamente, durante los años 2005 al 2012 no se emitieron recomendaciones por este motivo, pese a ello los datos que proporciona la CEDH revela que se ha logrado disminuir esta ignominiosa práctica.²²⁶ Un aspecto más de la tortura documentada en los informes del organismo es que ésta desaparece en los informes 2001 al 2004 y 2007 y 2009, a la par que aumenta el número de abusos de autoridad reportados en estos últimos dos años. A menudo, los expedientes de queja por motivo de tortura son concluidos por conciliación, incompetencia de la Comisión, por falta de interés del quejoso en darle el seguimiento a su denuncia, por extemporaneidad y, en algunos casos, por recomendación.²²⁷

²²⁵ En el informe 2004 se reconoce el considerable aumento de la tortura en este año, a tal grado que se emitieron 3 recomendaciones por este motivo. “Los derechos que la Constitución garantiza no pueden dejar de respetarse bajo la excusa del todo falsa de que tal medida es necesaria para combatir la delincuencia. Desatender esta grave circunstancia hará figurar a Sonora no sólo a nivel nacional sino internacional como un Estado retrógrado en la atención al respeto de uno de los derechos humanos más sagrados y vigilados mundialmente como son la vida y la integridad corporal y psíquica de las víctimas de tortura” (CEDH-SON 1994, 108).

²²⁶ Los trabajos que realiza la Comisión para combatir la tortura se hacen bajo la guía del Protocolo de Estambul (desde el 2005), lo cual ha sido positivo para identificar y desalentar esta mala práctica en nuestro Estado. Un patrón que puede verse es que la emisión de recomendaciones por alguno de los motivos de clasificación de quejas anteriormente señalados, no ha sido determinante en invertir las cifras en la clasificación de quejas, especialmente las más comunes. Esto quiere decir que las recomendaciones no cambian la manera de actuar de las autoridades en favor de los derechos humanos, sino que más bien, son otras prácticas las que cambian el comportamiento de las autoridades. Estas prácticas no se reducen a las que implementa la Comisión, sino a las que realiza ésta en conjunción con las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y el Estado. Es decir, se trata de un trabajo conjunto entre estas instancias.

²²⁷ Es difícil averiguar la causa de conclusión de todos los expedientes de quejas que registró la CEDH durante sus 21 años de trabajo, pues no todos los informes de actividades proporcionan esa información, de

Además de la tortura, se observa claramente que la negligencia médica ha sido uno de los motivos más significativos por los que han sido clasificadas un buen número de quejas. La negligencia médica es un asunto a considerar, porque ha provocado la muerte de niños y personas adultas por no dárseles un adecuado y oportuno diagnóstico médico y, en general, por falta de atención médica adecuada de las instituciones estatales encargadas de la salud pública en el estado.

La tendencia en el tiempo, muestra que la negligencia médica ha tenido un repunte considerable de 1993 al 2012. En 1993 se documentaron cinco casos de negligencia médica, mientras que en el año 2012 este número aumentó a cuarenta y nueve casos, equivalente al 88.9 por ciento de incremento por este motivo. En los informes de actividades anuales 2005-2012, la CEDH emitió varias recomendaciones por negligencia médica, pues se trata de una grave violación al derecho humano a la salud, que ha desembocado en la pérdida de la vida de las personas afectadas.

Hay dos categorías que aparecen en algunos de los informes de actividades de la Comisión. Este par de categorías son Presunto Desaparecido y Desaparecidos Políticos. En los informes anuales es escaso el registro de denuncias por este par de motivos, en especial el referente al de desaparecidos políticos. En todo el periodo de estudio, sólo aparece registrado un Desaparecido Político en el año de 1992, bajo el expediente de queja CEDH/22/00032/92 que fue concluida por incompetencia con orientación (CEDH-SON 1996, 4).²²⁸ En el resto de los informes desaparece esta categoría.

En cambio, en todo el periodo de análisis se identificaron once personas en los expedientes de queja clasificadas en la categoría Presuntos Desaparecidos. Los informes que registraron esta última categoría fueron los correspondientes a los años 1993-1996, 1999-2000 y 2011-2012. En el año 2011, esta categoría vuelve a aparecer después de once años de ausencia en los informes. Las quejas de esta categoría concluyeron, porque los hechos detectados no fueron violatorios de los derechos humanos, se resolvieron durante el trámite, por falta de interés del quejoso en la continuación del proceso, por incompetencia sin orientación, pero jamás desembocaron en una recomendación.

manera particular, los informes 1997-2012 no ofrecen una lista de los expedientes de quejas con la causa de conclusión de las mismas.

²²⁸ La queja fue puesta por el Sr. Cossío Valenzuela Eugenio.

Las categorías Dilación en la Procuración de Justicia e Incumplimiento de un Deber Legal mostraron las siguientes tendencias en el tiempo. La primera de estas categorías presentó una reducción en el número de expedientes de quejas clasificados por este motivo durante todo el periodo. El año con el mayor número de expedientes clasificados por el motivo de Dilación en la Procuración de Justicia fue 1994 con 142 casos. El menor número de casos, se presentó en el 2004 con 61 expedientes. La segunda categoría, Incumplimiento de un Deber Legal, manifestó una tendencia incremental en el periodo. De un solo caso en 1993, esta categoría aumento a 417 casos en el 2007, año en el cual la categoría exhibió el mayor número de casos. En el 2012 el número de casos creció en un 100 por ciento.

4.3.3. Las sanciones que se aplican a las autoridades

El tema de las sanciones que se han aplicado a las autoridades por incumplimiento de las recomendaciones, es uno de los que más polémica genera, precisamente porque las recomendaciones que emite la CEDH no tienen carácter obligatorio, sino moral. Si el ombudsman recomienda que se destituya a un determinado servidor público, la sanción puede ser aplicada o no, sin que por ello existan castigos para la autoridad que deje sin efectos las acciones sugeridas por la CEDH para restituir los derechos violados, puesto que el cumplimiento de las recomendaciones es opcional. La dependencia encargada de imponer sanciones de carácter administrativo es la Contraloría General del Estado. Generalmente, las sanciones que se imponen a las autoridades por causa del cumplimiento de las recomendaciones son de este tipo.

El propio organismo defensor de los derechos humanos en nuestra entidad declara que:

Una de las causas que motivan la existencia de la Comisión es el combate a la impunidad. Todo individuo que infringe la ley debe ser sancionado, con más razón cuando esas conductas delictivas son atribuidas a servidores públicos, que por naturaleza de la función que desempeñan, son los más obligados moral y legalmente a conocer y respetar el orden jurídico (CEDH-SON 2000, 14).

En este apartado se analizará si los informes de actividades anuales de la Comisión dan cuenta a nivel general de las sanciones que son aplicadas a las autoridades. Es importante subrayar que los informes de actividades anuales de los años 1997, 1999, 2002, 2003, 2005 al 2012, no presentan ninguna lista de autoridades sancionadas a raíz del cumplimiento de las acciones exigidas en las recomendaciones; sólo los informes 1996, 1998, 2000 y 2001 presentaron dicha información.

El documento “Cuatro años de Trabajo” (1996), que resume los primeros cuatro años de labores de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, contiene una lista de autoridades que fueron sancionadas por motivo de las recomendaciones. El documento enlista un total de 161 sanciones aplicadas a un total de 58 autoridades, de las que ocupan el primer lugar los Agentes de la Policía Judicial del Estado de Hermosillo. Los siguientes siete lugares en el orden de autoridades más sancionadas son para los agentes de la Policía Preventiva y Tránsito Municipal de distintos municipios del Estado. Es lamentable que este documento no especifique el tipo de sanciones aplicadas a las autoridades involucradas en la violación de derechos humanos.

En cambio, el informe 1998 muestra un gráfico de autoridades sancionadas (67 estatales y 21 municipales) por motivo de las recomendaciones. De un total de 88 autoridades que fueron acreedoras a una sanción, 24 fueron sancionadas por suspensión (28 por ciento), 23 por amonestación (26 por ciento), 21 por acción penal (24 por ciento), 17 por apercibimiento (19 por ciento), 3 por destitución (3 por ciento) (CEDH-SON 1998, 86 y 326).

El informe de actividades 2000, informa que “en la lucha contra el abuso del poder y la impunidad” se impusieron un total de 13 sanciones, de las cuales 7 fueron para autoridades de la administración estatal y 6 para autoridades de la administración municipal. Las medidas que se aplicaron fueron: 6 amonestaciones (46.15 por ciento), 4 suspensiones (30.76), 2 apercibimientos (15.38 por ciento) y 1 consignación (7.69) (CEDH SON 2000, 14).

En cambio, el informe de actividades 2001 dice que uno de los objetivos fundamentales de la Comisión es evitar que quede impune la violación de los derechos humanos por parte de los servidores públicos, por ello el organismo con el fin de dar cumplimiento a este objetivo hace del conocimiento público que fueron sancionadas un

total 20 autoridades: 11 consignaciones (55 por ciento), 5 amonestaciones (25 por ciento), 3 suspensiones (15 por ciento) y 1 extrañamiento (5 por ciento) (CEDH SON 2001, 29).

Los informes revisados no dan una descripción minuciosa de las recomendaciones que dieron origen a la aplicación de estas sanciones. Aunado a lo anterior, la información de los informes sobre las sanciones se torna imprecisa y de poca utilidad, si se toma en cuenta que sólo cuatro de diecisiete informes ofrecen esta información. Esto quiere decir, que los informes carecen de uniformidad en la información. Por otro lado, estos informes están orientados hacia la rendición de cuentas horizontal, pues están destinados a rendir cuentas a los tres poderes del Estado, pero no a la ciudadanía. Es importante presentar una versión resumida de estos informes para la sociedad en general. Algunos informes no están fechados, ni presentan en su portada los nombres de los integrantes del Consejo Consultivo con su correspondiente firma. Son necesarios estos últimos datos, porque este grupo colegiado debe por ley aprobar y respaldar la información contenida en los informes.

Conclusión

La reducción que hace el Ejecutivo del presupuesto anual que solicita la CEDH es indicador de que el vigilado controla el presupuesto del vigilante, lo que impide su autonomía. Debería haber una sana negociación entre la Comisión, El Ejecutivo y el Congreso del Estado, para que se le autorice un presupuesto que solvete las necesidades del organismo en su compromiso constitucional de promover, garantizar y difundir los derechos humanos. Los datos obtenidos, indican que desde su creación hasta la fecha, la Comisión ha recibido cada año un porcentaje cada vez menor del Presupuesto del Gobierno del Estado. Ante esta situación, se propone que la Comisión tenga un presupuesto fijo del 0.10 por ciento anual del Presupuesto del Gobierno de Estado, con lo que se evitaría el control financiero al que está sometido el organismo. En este sentido, se requiere establecer modelos más eficientes de evaluación al desempeño de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, alternativos a los aplicados por el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización (ISAF) y la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso del Estado. El modelo que se requiere con urgencia es un sistema de monitoreo al desempeño de la CEDH, como el implementado por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Por otro lado, se detectó que el inmueble en el que actualmente se encuentra la Comisión Estatal de Derechos Humanos es propiedad del Gobierno del Estado de Sonora. Este inmueble fue dado en comodato o en préstamo al organismo para cumplir con sus funciones. No obstante, es necesario que el Gobierno lo ceda a la Comisión o que ésta busque hacerse de un inmueble propio, para evitar cualquier tipo de control que entorpezca sus trabajos y se vulnere todavía más su autonomía.

Es importante que la estadística de la clasificación de quejas según motivo incluya la causa de su conclusión de esas quejas, pues los informes de actividades no cuentan con esta información. Ciertamente, los informes incluyen la estadística de la conclusión de las quejas, pero no se sabe, por ejemplo, cuántas de las quejas clasificadas por motivo de tortura, abuso de autoridad y violación a los derechos de los reclusos se concluyeron por recomendación, por falta de interés del quejoso o por otra causa de conclusión de quejas.

En relación con los informes, es necesario que estos contengan la información correspondiente al seguimiento de las recomendaciones, porque sólo los informes del primer periodo (1993-2003) contienen esta información. El seguimiento a las recomendaciones, no sólo implica que los informes de actividades presenten el estado que guardan las recomendaciones del año que se informa, y del año inmediato anterior, al momento de la publicación del informe, sino que se especifique también cómo fueron cumplidas las recomendaciones que tienen el estado de totalmente cumplidas. En este sentido, las recomendaciones del primer periodo muestran ambos elementos, como parte del seguimiento de las recomendaciones.

En el segundo periodo, sólo se informa sobre el estado de las recomendaciones del año en que se rinde el informe, pero no del año inmediato anterior, a excepción del informe 2007 en que se informa tanto del estado que guardan las recomendaciones del 2006 como de su cumplimiento, aunque no del año que se informa. El informe 2011, no proporciona el seguimiento a las recomendaciones, menos aún cómo se cumplieron las que tienen el estado de cumplidas totalmente. Para obtener esta información, se hizo una solicitud de información pública a la Comisión Estatal de Derechos Humanos, pero se constató que la CEDH enfrenta un serio problema de incapacidad para cumplir con sus obligaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas, al dar información parcial o retardar las respuestas más allá de lo que marca la normatividad en materia de transparencia.

Es necesaria una iniciativa de Ley de Archivos de la Administración Pública para el Estado de Sonora, que obligue a todas las autoridades, incluidas las de la CEDH, a guardar sus archivos de manera física y electrónica, para evitar que éstos se pierdan cuando se cambie el personal que administra al organismo. La pérdida de archivos es uno de los problemas más recurrentes en la Comisión, que ha sido evidenciado gracias a solicitudes de acceso a la información pública. Por ejemplo, es lamentable el caso de la inexistencia de los Anteproyectos de Presupuesto de Egresos de los años 1993 a 1999 y de los informes de actividades de los años 1993 a 1996, que fueron solicitados al organismo en varias ocasiones sin obtener resultados positivos.

En cuanto al diseño institucional del organismo, pudo detectarse que existen direcciones, Visitadurías Generales y un instituto que no se encontraban normados en las leyes que rigen al organismo hasta el 2 de noviembre del 2014. Este es el caso concreto de la Dirección General de Quejas, la Dirección de Seguimiento a las Recomendaciones, Dirección de Atención a los Derechos Sexuales, la Dirección General de Educación y Formación en Derechos Humanos, Dirección de Sistemas e Informática, la Dirección General Jurídica, Dirección de Observatorio en Contra la Discriminación. Las últimas cuatro Visitadurías Generales de reciente creación (IV-VII) tampoco estaban reglamentadas. Las tres últimas Visitadurías (V-VII) fueron creadas por el actual presidente del organismo estatal sin contar con el respaldo del Consejo Consultivo, pues desde que inició su gestión Raúl Arturo Ramírez Ramírez (2010 a la fecha) ha carecido de tan importante figura colegiada. En relación al Consejo, éste no se encontraba en el organigrama institucional correspondiente al mes de diciembre del 2013, sino que su inserción a éste tendría lugar hasta diciembre del 2014. El Instituto Superior de Derechos Humanos tampoco se encontraba normado en el Reglamento Interno hasta el 3 de noviembre de 2014, fecha en que se publica la reforma que corrige la deficiencia. Por otro lado, aún siguen sin reglamentarse los perfiles de quienes ocuparán cargos en cada una de las áreas anteriormente descritas mediante la creación del servicio profesional de carrera.

Finalmente, en pleno desacato del Reglamento Interno del organismo, que a la letra dice que “La Comisión contará con un Órgano oficial de difusión que se denominará ‘Revista de la Comisión Estatal de Derechos Humanos’” (artículo 12), desde finales del 2006 el organismo ha dejado de publicarla con la periodicidad trimestral que ordena dicho

reglamento. El penúltimo número de la revista, se publicó en el 2006, número 4, enero-diciembre, y el último después de un intervalo de cuatro años, en septiembre del 2010 (número 1).²²⁹ Esta revista es un indispensable instrumento de información social para la difusión pública de las recomendaciones (sea de manera integral o sintética), los informes especiales, los acuerdos de no responsabilidad y otros materiales importantes que el organismo considere pertinente difundir. Ante esta situación, cabe decir que el organismo defensor debe seguir publicando la Revista, como actualmente lo hacen otros organismos defensores de los derechos humanos, pues hoy en día se disponen de más y mejores recursos tecnológicos que antaño, lo cual haría menos costoso su proceso de edición e impresión. La importancia de la publicación del informe es reconocida por el citado reglamento, el cual subraya que “cuando el material de la revista aumente, su frecuencia de publicación podría aumentarse a juicio del Consejo” (artículo 12, segundo párrafo).

²²⁹ Solicitud de información número de folio 00745614, con fecha del 3 de diciembre de 2014; respuesta con número de oficio CEDH/UNETOM/74/2014, con fecha 8 de diciembre de 2014. En toda la historia del organismo, se han publicado un total de 33 números de la Revista de la Comisión Estatal de Derechos Humanos. Este número de revistas es el equivalente a 8.25 años de labores del organismo, lo que quiere decir que la revista dejó de editarse durante 12.75 años, esto es, el 60.71 por ciento del tiempo de vida de la institución.

CAPÍTULO V

EL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES: ¿NEGOCIACIÓN POLÍTICA O FUERZA MORAL?

Introducción

El objetivo que persigue este capítulo es encontrar las causas que explican el mayor cumplimiento de las recomendaciones del tipo “totalmente cumplidas” por parte de las autoridades públicas del Gobierno del Estado de Sonora durante el periodo 1992-2004, en el que los ombudsmen fueron designados por el Ejecutivo Estatal. Al mismo tiempo, se indaga por qué estas mismas autoridades tendieron a darles “cumplimiento parcial” en el periodo 2005-2012, en el cual los ombudsmen fueron elegidos por el Congreso del Estado. La pregunta que orienta la indagación en este apartado es la siguiente: ¿qué explica que las autoridades públicas del Estado de Sonora cumplieran más las recomendaciones del tipo “totalmente cumplidas” durante el periodo, 1992-2004, en el que los ombudsmen fueron designados por el Gobernador, que en el periodo, 2005-2012, en el que fueron elegidos por el Congreso?

La hipótesis a validar al final de este capítulo sugiere que la variable explicativa tanto del cumplimiento total como parcial de las recomendaciones es un proceso de negociación política entre el Titular de la Comisión, el Gobernador y el Congreso del Estado. Esta afirmación falsea la tesis de la teoría constitucionalista del derecho que otorga toda la fuerza explicativa de dicho cumplimiento a la autoridad moral del ombudsmen. En el primer periodo se cumplieron más las recomendaciones del tipo “totalmente cumplidas”, porque fue absoluta la negociación política (simulación) entre el Titular de la Comisión y el Gobernador del Estado. Esto quiere decir que cuando las recomendaciones fueron “totalmente cumplidas”, la simulación fue absoluta en torno al cumplimiento de las mismas. En el segundo periodo, en cambio, las recomendaciones fueron más “parcialmente cumplidas”, porque la negociación política fue fallida, puesto que la negociación tiene que darse entre varios actores (Ombudsmen, Congreso y Ejecutivo). Por lo mismo, cuando las recomendaciones fueron “parcialmente cumplidas” la simulación también fue parcial.

5.1. Las recomendaciones de la Comisión Estatal de Derechos Humanos

En el periodo 1992-2012, la Comisión Estatal de Derechos Humanos emitió un total de 464 recomendaciones. En términos porcentuales, el número de recomendaciones expedidas equivale al 2.04 por ciento de las 22,825 quejas que el organismo recibió durante el periodo de análisis. Es relevante indicar, que una recomendación puede ser enviada a más de una autoridad. Las 464 recomendaciones emitidas en todo el periodo fueron enviadas a un total de 537 autoridades. Las 464 recomendaciones emitidas en todo el periodo, equivalen a un promedio anual del 3.14 por ciento.

El estado que guardan las recomendaciones, se refiere al grado en que las autoridades o funcionarios públicos les dan cumplimiento. En el periodo de estudio, se pudieron identificar trece categorías respecto al estado o situación que guardan las recomendaciones, según el nivel de cumplimiento en el que se encuentran.²³⁰ Estas categorías son creadas por el organismo defensor, para clasificar la situación de las recomendaciones. El estado o situación de las recomendaciones viene al final de cada una de las recomendaciones contenidas en los informes anuales de actividades de la Comisión.²³¹ No obstante, la CEDH no brinda en sus informes una explicación expresa de qué significa cada una de las categorías, ni el plazo que resta para su cumplimiento, de manera que se da por entendido su sentido, por lo que se le pidió directamente al organismo dicha información (véase anexo 15).²³²

De acuerdo con el Reglamento Interno, Artículo 87, la estructura de las recomendaciones debe consistir de los siguientes elementos:

- I. Descripción de los *hechos violatorios* de Derechos Humanos;
- II. Enumeración de las *evidencias* que demuestran la violación a Derechos Humanos.
- III. Descripción de la *situación jurídica* generada por la violación de Derechos Humanos y del contexto en el que los hechos se presentaron;

²³⁰ Contrario al excesivo número de categorías empleadas por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora para clasificar el estado de las recomendaciones, el Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, artículo 138, sólo enumera ocho categorías de clasificación de las recomendaciones (CNDH 2011c, 109).

²³¹ El informe anual de actividades 2011 no muestra el estado actual de las recomendaciones.

²³² Mediante solicitud de acceso a la información pública con fecha 26 de agosto del 2014, se le pidió al organismo que explicara el significado de las categorías empleadas para clasificar la situación de las recomendaciones. La respuesta a la solicitud, la dio el organismo el día 12 de septiembre de 2014.

IV. *Observaciones*, adminiculación de pruebas y razonamientos lógico- jurídicos y de equidad en los que se soporte la convicción sobre la violación de Derechos Humanos reclamada;

V. Recomendaciones específicas, que son las *acciones que se solicitan a la Autoridad* para que las lleve a cabo a efecto de *reparar la violación de Derechos Humanos y sancionar a los responsables*.²³³

Como puede verse, son cinco los requisitos que deben reunir las recomendaciones. Sin embargo, como se expondrá más adelante, al menos en la versión sintética de las resoluciones contenidas en los informes anuales de la CEDH, las recomendaciones no tienen los cinco elementos que señala el Reglamento Interno. Esto, sin duda, delata las debilidades institucionales del organismo y la poca seriedad que hace del manejo de un instrumento tan serio como son las recomendaciones, pues mediante éstas se pretende que sean reparadas las violaciones a los derechos humanos.

5.1.1. El estado general que guardan las recomendaciones, 1992-2012

La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora fue creada mediante la promulgación de la Ley 123, publicada en el Boletín Oficial del Estado el 8 de octubre de 1992, pero inició formalmente sus actividades hasta el 17 de noviembre de ese año. Dicha ley define, regula y otorga facultades necesarias a la Comisión para cumplir con su mandato.²³⁴ De acuerdo a la Ley 123, artículo 2, se trata de un “organismo público, de carácter *autónomo*, dotado de personalidad jurídica y *patrimonio propios*, que tiene por objeto la *protección, observancia, promoción, estudio y divulgación* de los *derechos humanos* establecidos por el orden jurídico mexicano (...)”. Este artículo también subraya, como parte del mandato constitucional de la CEDH, la obligación que ésta tiene de

²³³ Las cursivas son nuestras.

²³⁴ Según la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas (OACNUDH) (2010, 38), el mandato constitucional es el objetivo para el que fue creado el organismo promotor y defensor de los derechos humanos. Este mandato deberá ser el más amplio posible, estar basado en los Tratados Internacionales y que abarque todos los derechos humanos posibles. Respecto al mandato constitucional, la Ley 123 no hace referencia a los Tratados Internacionales como fuente de derechos humanos, tampoco explicita los derechos que tiene la obligación de defender y difundir, aunque sí refiere que garantizará los derechos establecidos por el orden jurídico mexicano. La Constitución Federal y local reconocen abiertamente los derechos establecidos en los Tratados Internacionales, lo que exige que la Ley 123, artículo 2, haga mención de ellos.

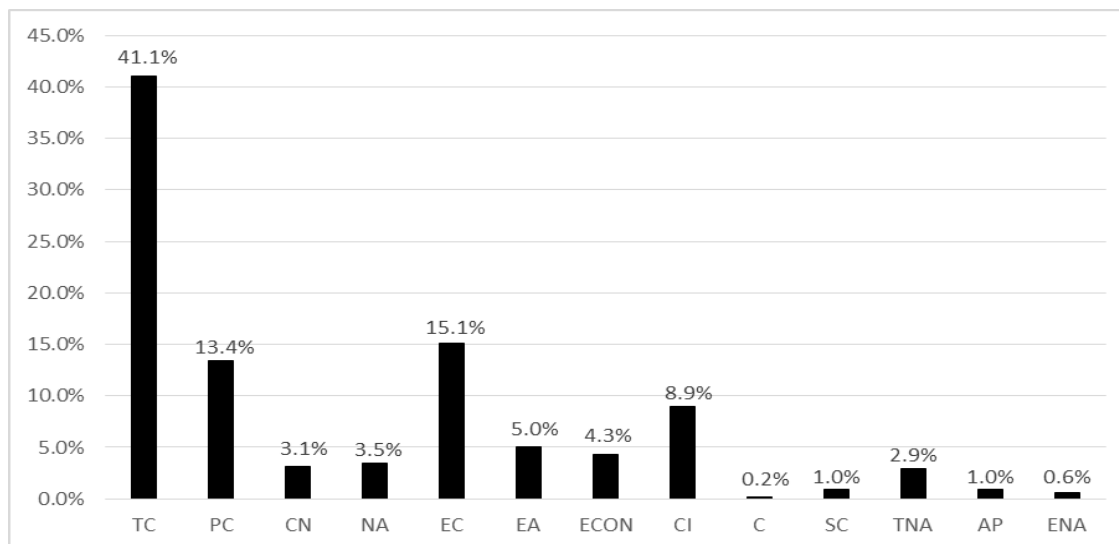
combatir toda forma de discriminación y exclusión que dimanen de un acto de autoridad en menoscabo de una persona o grupo de personas.²³⁵

Para cumplir con su mandato, la ley otorga a este organismo la facultad de emitir recomendaciones, que son su instrumento más fuerte, para exigir a las autoridades públicas la restitución de los derechos vulnerados de las y los ciudadanos. Las recomendaciones deberán ser autónomas, públicas y no vinculatorias. La literatura sobre el tema, sostiene que el cumplimiento de las recomendaciones por parte de los funcionarios públicos depende de la autoridad moral del ombudsman, de su legitimación social y de la publicidad que éste les otorgue. Esto último, permite a la sociedad conocer qué autoridades violentan más los derechos humanos, las presiona y disuade de incurrir nuevamente en estas prácticas degradantes y las conmina a cumplir las recomendaciones (Mayer-Serra y Magaloni 2010, 1; Lachenal et al. 2009, 107).

Al analizar los datos de los informes de actividades anuales de la CEDH, sobre el estado o situación que guardan las recomendaciones durante el periodo 1992-2012, se encontró que el 13.4 por ciento de las 464 recomendaciones que se generaron presentaron cumplimiento parcial, el 41.1 por ciento fueron totalmente cumplidas, el 8.9 por ciento mostraron cumplimiento insatisfactorio, el 3.1 por ciento presentaron cumplimiento negligente, el 0.2 por ciento están concluidas, el 3.5 por ciento no fueron aceptadas, el 15.1 por ciento están en tiempo de ser cumplidas, el 5 por ciento se encuentran en términos de aceptación, el 1 por ciento sin prueba de cumplimiento, 0.6 en vías de ser notificadas a la autoridad, el 1 por ciento fueron aceptadas parcialmente, el 4.3 por ciento están en término de ser contestadas por la autoridad y el 2.9 por ciento exhibió el estatus de tácitamente no aceptadas. Estos porcentajes, se calcularon tomando en cuenta las 548 autoridades recomendadas en todo el periodo y el número de recomendaciones según el estatus en el que se encuentran (gráfica 19; anexo 2).

²³⁵ Las cursivas son nuestras. Parte de la autoridad moral del Ombudsman deriva del ejercicio responsable de los recursos públicos del organismo.

Gráfica 19
Estado general de las recomendaciones, 1992-2012



Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes Anuales de Actividades de la CEDH.

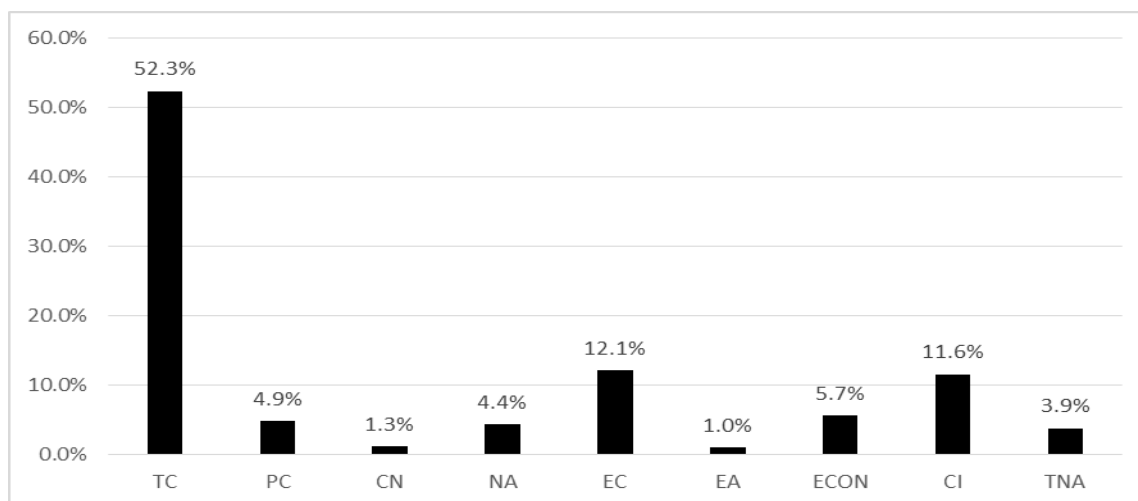
Nota1. Significado de las abreviaturas empleadas: Parcialmente Cumplida (PC), Totalmente Cumplida (TC), Cumplimiento Insatisfactorio (CI), Cumplimiento Negligente (CN), Concluida (C), No Aceptada (NA), En tiempo de ser Cumplida (EC), En término de Aceptación (EA), Sin prueba de su Cumplimiento (SC), En vías de ser Notificada a la Autoridad (ENA), Aceptada Parcialmente (AP), En tiempo de ser Contestada (ECON), Tácitamente no Aceptada (TNA).

Lo interesante del análisis resultó al dividir los datos en dos periodos. El primer periodo de 1992-2004 corresponde a la gestión de los ombudsmen designados directamente por el Ejecutivo del Estado: José Antonio García Ocampo (1992-1996) y Miguel Ángel Bustamante Maldonado (1996-2004). En cambio, el segundo periodo de 2005-2012 comprende el trabajo realizado por los titulares de la Comisión que fueron elegidos por el Congreso del Estado de Sonora: Jorge Sáenz Félix (2004-2009) y Raúl Arturo Ramírez Ramírez (2010 a la fecha).

En el primer periodo, 1992-2004, la CEDH emitió 310 recomendaciones a un total de 388 autoridades. Al momento de la publicación de los informes de actividades anuales de la CEDH, las recomendaciones presentaron el siguiente estatus: el 52.3% se encuentran totalmente cumplidas (TC), el 4.9% fueron parcialmente cumplidas (PC), el 1.3% presentó cumplimiento negligente (CN), el 4.4% fueron no aceptadas (NA), el 12.1% están en tiempo de ser cumplidas (EC), el 1% se encuentran en término de aceptación (EA), el 5.7% estuvieron en tiempo de ser contestadas (ECON), el 11.6% están con cumplimiento

insatisfactorio (CI) y el 3.9% fueron tácitamente no aceptadas (TNA). En este periodo, no hubo recomendaciones clasificadas del tipo concluidas (C), sin prueba de cumplimiento (SC), en vías de ser notificada a la autoridad (ENA) y con aceptación parcial (AP), que aparecerán hasta el siguiente periodo (gráfica 20).²³⁶

Gráfica 20
Estado de las recomendaciones, 1992-2004



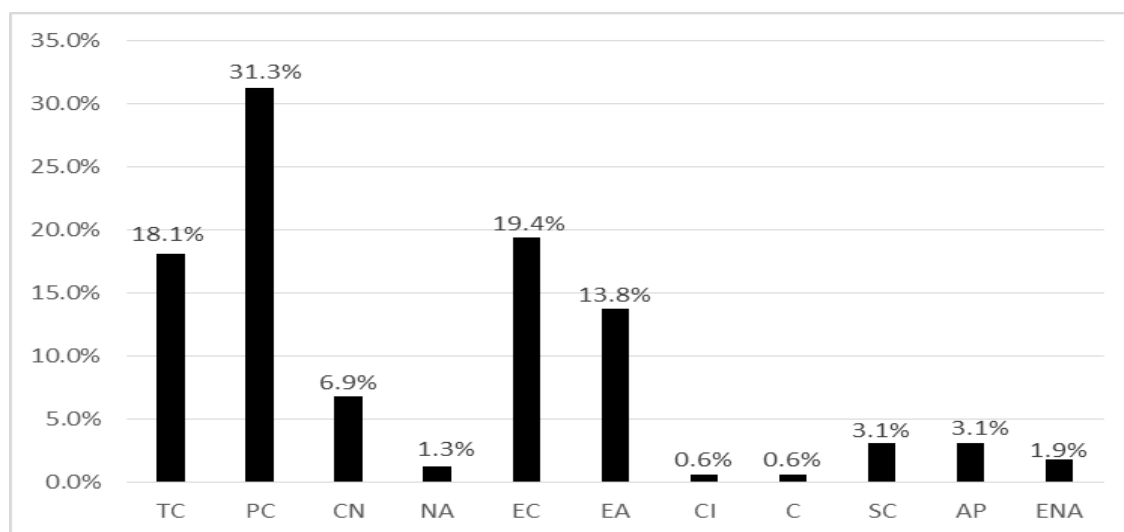
Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes Anuales de Actividades de la CEDH.

En cambio, en el segundo periodo, 2005-2012, la CEDH emitió 154 recomendaciones a un total de 160 autoridades públicas, mismas que al momento de la publicación de los informes anuales de actividades del organismo exhibieron el siguientes estatus: el 18.1%

²³⁶ Los datos sobre la situación de las recomendaciones están basados en los informes anuales de actividades de la CEDH, a excepción de las recomendaciones del 2004, puesto que los datos sobre la situación de dichas resoluciones se obtuvo mediante solicitud de información pública, folio número 00478114. La CEDH respondió a esta solicitud con el oficio número CEDH/UETOM/32/2014, el 9 de septiembre de 2014. El modo en que fueron cumplidos cada uno de los puntos sugeridos de las recomendaciones 2005-2012 que tienen el estado de totalmente cumplidas fue obtenido vía solicitud de información, folio 00656014, de fecha 21 de octubre de 2014, respuesta CEDH/UETOM/71/2014, de fecha 10 de noviembre de 2014. El Estado actual de las recomendaciones del periodo 2005-2012 es el siguiente: año 2005, 2 totalmente cumplidas; año 2006, 2 totalmente cumplidas; año 2007, 16 totalmente cumplidas; año 2008, 16 totalmente cumplidas; año 2009, 26 totalmente cumplidas; año 2010, 18 totalmente cumplidas; año 2011, 11 totalmente cumplidas; año 2012, 2 totalmente cumplidas (véase el Anexo 21). La información correspondiente al último año sobre la situación de las recomendaciones contrasta con la del Anexo 17, donde en la solicitud de información correspondiente al estado de las recomendaciones del año 2012, la CEDH responde que estaban cumplidas totalmente 8 recomendaciones, mientras que en la última respuesta del organismo acerca del modo en que se cumplieron las recomendaciones que tienen el estatus de totalmente cumplidas, sólo 2 recomendaciones habían sido cumplidas totalmente, el resto no fueron aceptadas (2 de ellas), se cumplieron parcialmente o se aceptaron parcialmente. Esto quiere decir que la institución no siempre da información verídica sobre lo que se le solicita.

fueron totalmente cumplidas (TC), el 31.3% están parcialmente cumplidas (PC), el 6.9% se encuentra con cumplimiento negligente (CN), el 1.3% no fueron aceptadas (NA), el 19.4% están en tiempo de ser cumplidas (EC), el 13.8% se encuentra en término de aceptación (EA), el 0.6% están con cumplimiento insatisfactorio (CI), el 0.6 se encuentran concluidas (C), el 3.1% manifestaron estar sin prueba de cumplimiento (SC), el mismo porcentaje recibió la categoría aceptación parcial (AP) y el 1.9% estuvieron en vías de ser notificadas a la autoridad. Las categorías que sí aparecieron en el primer periodo, pero que no figuraron en el segundo fueron estas dos: en vías de ser contestada por la autoridad (ECON) y tácitamente no aceptada (TNA) (gráfica 21).²³⁷

Gráfica 21
Estado de las recomendaciones, 2005-2012



Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes Anuales de Actividades de la CEDH.

Los anteriores hallazgos, muestran que las autoridades tendieron más a cumplir totalmente las recomendaciones durante el primer periodo de análisis que en el segundo periodo donde la tendencia fue inversa, pues las autoridades tendieron más a cumplir parcialmente las recomendaciones y menos a cumplirlas totalmente en comparación al primer periodo. A parte, llama la atención de que el número de recomendaciones emitidas

²³⁷ La situación de las recomendaciones correspondientes al año 2011 no venía señalada en el informe de ese año, por lo que mediante solicitud información infomex número 348114 se le solicitó a la CEDH el estado que guardaban dichas recomendaciones. Este organismo proporcionó la información solicitada mediante el oficio CEDH/UTOM/14/2014, el 19 de agosto de 2014.

durante el primer periodo son más del doble que las expedidas durante el segundo; y a pesar de ello, el cumplimiento de éstas fue mayor que en el segundo.

Este hecho es de cabal relevancia para el presente estudio, porque en el primer periodo de análisis de la gestión realizada por la Comisión Estatal de Derechos Humanos, la designación de los ombudsmen corrió a cargo del Poder Ejecutivo en un sistema de gobierno autoritario; mientras que durante el segundo periodo, la elección correspondió al Congreso del Estado en un sistema de gobierno “democrático”. Este hecho empírico contradice la teoría generalmente aceptada de que los principios de independencia y ciudadanización del ombudsman son fundamentales “para el buen funcionamiento de las OPDH” (Rodríguez y Cano 2006, 26). Lo anterior, en el sentido de que en el primer periodo, las autoridades cumplieron más las recomendaciones que en el segundo y, por lo tanto, el desempeño de la gestión realizada por la CEDH fue mejor que en el segundo.

5.1.2. El cumplimiento de las recomendaciones, periodo 1992-2004

Durante este primer periodo, las recomendaciones totalmente cumplidas (TC) en relación con el número de autoridades que las recibieron fueron las siguientes: 1993 (52 TC), 1994 (39 TC), 1995 (10 TC), 1996 (7 TC), 1997 (22 TC), 1998 (28 TC), 1999 (18 TC), 2000 (8 TC), 2001 (7 TC), 2002 (3 TC), 2003 (9 TC), 2004 (11 TC)²³⁸. De un total de 388 autoridades que recibieron recomendación en este periodo, 214 autoridades las cumplieron totalmente. En el año 2004, no hubo informe de actividades, motivo por el cual se solicitó esa información a la Comisión Estatal de Derechos Humanos.²³⁹ La respuesta

²³⁸ El número entre paréntesis corresponde al número de recomendaciones cumplidas por las autoridades que recibieron recomendación. Como una autoridad puede recibir una o más recomendaciones, el estado de una recomendación, por ejemplo, puede ser totalmente cumplida (TC) por la autoridad A y no aceptada (NA) por la autoridad B. Para manejar estadísticamente los datos, se utilizó el criterio del “número de autoridades que recibieron recomendaciones” y de ahí se determinó la situación de las recomendaciones. Por ejemplo, en 1993 se emitieron 53 recomendaciones (R) a 69 autoridades (A); 1994, 44 R a 79 A; 1995, 18 R a 23 A; 1996, 22 R a 25 A; 1997, 31 R a 36 A; 1998, 30 R a 45 A; 1999, 29 R a 31 A; 2000, 14 R a 17 A; 2001, 20 R a 20 A; 2001, 20 R a 20 A; 2002, 12 R a 12 A; 2003, 20 R a 20 A; 2004, 8 R a 11 A; 2005, 11 R a 12 A; 2006, 5 R a 5 A; 2007, 20 R a 21 A; 2008, 22 R a 24 A; 2009, R 30 a 30 A; 2010, 23 R a 25 A; 2011, 21 R a 21 A; 2012, 22 R a 22 A.

²³⁹ La solicitud de información con folio número 00478114 en relación al estado de las recomendaciones 2004, se le hizo llegar a la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH), a través del Instituto de Transparencia Informativa del Estado de Sonora (ITIES), el 21 de agosto del 2014, puesto que la CEDH no estaba afiliada al sistema infomex Sonora. La Comisión se adhirió recientemente a este sistema, el 22 de septiembre del 2014, a las 15:28 horas, como se hace constar en la respuesta con oficio CEDH/UETOM/39/2014. La solicitud de información se le hizo llegar al organismo, con folio 00600914, remitida por el ITIES mediante oficio UE ITIES 277/14. La respuesta de la CEDH a esta solicitud, se nos hizo

obtenida es la que aparece entre paréntesis del año 2004, como se observa todas fueron totalmente cumplidas.

Esto significa que después de la publicación de los informes, el nivel de cumplimiento total de las recomendaciones incrementa a un noventa o cien por ciento. En relación a esto último, no hay que olvidar que en el segundo periodo de análisis, 47 autoridades que recibieron recomendaciones al momento de la publicación de los informes aún estaban a tiempo de cumplirlas (EC). No obstante, aquí lo que interesa es estudiar las recomendaciones que fueron cumplidas totalmente, seleccionar las más graves por cada gestión y analizar su estructura y cómo cumplen las autoridades las sugerencias de la Comisión. Lo anterior, tiene la finalidad de explicar por qué las autoridades del estado durante el primer periodo tendieron más a cumplir totalmente las recomendaciones que en el segundo periodo, donde la tendencia fue a cumplirlas parcialmente.

Previamente al estudio de las seis recomendaciones que se han seleccionado, concernientes a cada periodo de gestión de los cuatro presidentes que ha tenido la Comisión Estatal de Derechos Humanos a lo largo de sus dos décadas de historia, es pertinente hacer algunas observaciones generales sobre la estructura y el contenido de cada una de las recomendaciones analizadas. Primeramente se harán observaciones generales sobre las recomendaciones emitidas durante el periodo 1992-2004, periodo en que los ombudsmen de la CEDH fueron designados por el Ejecutivo del Estado. En este primer periodo, se encuentran las gestiones realizadas por Antonio García Ocampo (1992-1996) y Miguel Ángel Bustamante Maldonado (1996-2004). En un segundo momento, se realizarán las observaciones correspondientes al segundo periodo 2005-2012, en el que tocó al Congreso del Estado la elección de los titulares del organismo. Este segundo periodo corresponde a las gestiones de Jorge Sáenz Félix (2004-2009) y Raúl Arturo Ramírez Ramírez (2010-2014, 2014-2018).

Las observaciones generales sobre las recomendaciones emitidas durante la gestión de Antonio García Ocampo, se sintetizan en que éstas carecen de uniformidad y

llegar mediante oficio CEDH/UNETOM/32/2014, de fecha 9 de septiembre de 2014. En relación a la no rendición del informe 2004 ante el Congreso del Estado y a la solicitud que se le hizo al organismo del título de los informes de los años 1997-2004, el organismo respondió a una solicitud de dicha información, con el oficio número CEDH/UNETOM/27/2014, de fecha 1 de septiembre del 2014, que “en ese año, el Presidente de la CEDH, Lic. Miguel Ángel Bustamante Tapia (sic), no rindió informe de actividades ante el H. Congreso de nuestro Estado, al parecer porque no se señaló la fecha para tales efectos, siendo esa la razón por la cual no se describe título alguno”.

fundamentación jurídica.²⁴⁰ Éste ha sido un patrón recurrente, en lo que respecta a la versión resumida que se encuentra en los informes de actividades del organismo. La uniformidad en las recomendaciones, consiste en que muchas de éstas no indican con claridad, desde el inicio de la exposición del caso, el derecho violado y las acciones seguidas por las autoridades para dar cumplimiento a las recomendaciones.

Ejemplo de lo anterior, es la recomendación 018/93 en la que se dice haber ejercido acción penal contra las autoridades públicas involucradas en un caso de violación de los derechos humanos, pero no se especifica el tipo de acción penal (CEDH-SON 1996b).²⁴¹ Por otro lado, en su versión resumida, las recomendaciones de los informes del primer periodo no están adecuadamente fundamentadas, pues no vienen mencionadas las leyes y los artículos que dan sustento jurídico al derecho humano vulnerado. Es más, muchos de los asuntos que dan lugar a su emisión no son de la gravedad que requiera convertirlos en una recomendación.

Lo precedente, se vincula con la repetición regular de un mismo ilícito perpetrado por autoridades públicas que ejercen el mismo cargo en distintos municipios del Estado. Por ejemplo, en el año de 1993 se emitieron varias recomendaciones por el cobro indebido de multas por parte de los jueces calificadores de varios municipios de la entidad.²⁴² Esto explica que en este mismo año llegaran a emitirse 53 recomendaciones y que 44 más fueran expedidas en 1994. Además, se han encontrado recomendaciones por motivo de abuso de autoridad y de tortura que no son cumplidas satisfactoriamente por la autoridad, sin que los servidores públicos involucradas reciban una sanción proporcional al delito cometido. Por el contrario, se aprecia en las recomendaciones que los agentes policiacos culpables de cometer abuso de autoridad, lesiones físicas, privación ilegal de la libertad y tortura salen bien librados de las averiguaciones llevadas a cabo por las autoridades competentes, como puede apreciarse en las recomendaciones 020/94, 021/94 y 023/94. Esta última recomendación versa sobre un caso de desaparición forzada.

²⁴⁰ Es recurrente encontrar en el cuerpo de las recomendaciones firmadas por el ombudsman la frase “se hicieron las precisiones legales”, después de que la autoridad resolvió no ejercer la sanción penal o aplicar sanción administrativa (CEDH-SON 1996, 411, 428, 459, 467). Esta expresión, sin duda, da entender que la recomendación no está bien fundamentada jurídicamente.

²⁴¹ Estos casos en los que se dice haber ejercido acción penal sin especificar de qué tipo, constituye un patrón frecuente en todas las recomendaciones emitidas en este periodo. Véanse de manera particular los informes de Miguel Ángel Bustamante Maldonado.

²⁴² Véanse las recomendaciones por cobro excesivo de multas por parte de los jueces 008/93, 009/93, 011/93, 013/93, 017/93, 035/93, 036/93, 037/93 (ibíd., 402-418).

La recomendación número 27 de 1994 es una de las más graves emitidas por la CEDH durante la gestión de Ocampo, porque se trata de un caso de confesión forzada (con tortura) de dos personas por parte de agentes judiciales, por su presunta culpabilidad en un secuestro en la ciudad de Nogales. La recomendación se cumplió insatisfactoriamente y a los agentes involucrados en el delito no se les aplicó ningún castigo. Se ha observado con regularidad que el máximo castigo que reciben los agentes judiciales por violaciones graves a los derechos humanos son sanciones de tipo administrativo, que no pasan de la amonestación, el apercibimiento o la suspensión por 5 y 15 días hábiles, lo cual indica el gravísimo problema de corrupción al interior de las corporaciones policiacas, la procuraduría general de justicia, los ministerios públicos y jueces. Las policías que no son destituidas de su cargo, ni se boletinan para que no vuelvan a ocupar este puesto, siguen reincidiendo en las mismas prácticas abusivas por más cursos de capacitación que se les brinde.

Por otro lado, las recomendaciones que más se incumplen satisfactoriamente son aquellas en las que se describen violaciones muy graves a los derechos humanos perpetradas por los cuerpos policiacos de los municipios y del Estado. Lo peor del caso, es que no pasa nada con las recomendaciones que no son cumplidas satisfactoriamente por las autoridades, ni con aquéllas que son rechazadas, porque el cumplimiento de éstas no es coercitivo, quedando en la impunidad las autoridades involucradas en el hecho violatorio.

En el informe 2000, el Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos enfatiza que más allá de reducir su trabajo al de fiscalizador, colaboran con “la administración pública, ya que a través de sus Recomendaciones pretende corregir errores, conductas negligentes o abusivas de quienes tienen el compromiso de servir a la comunidad” (CEDH-SON 2000, 16). Es claro que el objetivo que persigue la Comisión no se ha alcanzado, pues más que observarse una reducción en la incidencia de errores, conductas negligentes o abusivas, éstas siguen apareciendo como el asunto principal de las quejas recibidas por el organismo.

Por otro lado, en este mismo informe se dice que una recomendación “se emite cuando, concluida una investigación de los hechos delatados en la queja, existe evidencia probatoria suficiente que demuestre, conforme a la experiencia y legalidad, que la autoridad vulneró los derechos humanos de los quejosos” (CEDH-SON 2000, 16). La recomendación

es una resolución autónoma, “porque tiene su único antecedente en las constancias y pruebas que emanan del expediente y es no vinculatoria porque no obliga su cumplimiento a la autoridad que la recibe, pero debe ser acatada en razón de la buena fe y la fuerza moral que sostiene el organismo emisor” (Ídem).

Empero, no se observa cómo pueda darse esa autonomía de las recomendaciones cuando el organismo ni siquiera tiene autonomía financiera, lo que podría cooptar la actuación de la Comisión en muchos casos graves de violación a los derechos humanos en los que se afectan intereses políticos, como de hecho ha sucedido. Un par de ejemplos que se traen a colación sobre este aspecto de la politización del trabajo de la Comisión Estatal de Derechos Humanos son el de Gisela, la empleada doméstica de la Casa de Gobierno y el de la China de Guaymas. Los dos casos fueron atraídos por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), se iniciaron expedientes de quejas y se emitieron recomendaciones al Gobernador del Estado de Sonora, después de que el organismo estatal había cerrado los expedientes de quejas por considerarlas no violatorias a los derechos humanos.

El hecho de que las recomendaciones no tengan carácter vinculatorio para las autoridades, relega su cumplimiento a la buena voluntad y buena fe de las autoridades responsables. Esto dependería a su vez de la autoridad moral y de la legitimidad social del organismo. Que el cumplimiento de las recomendaciones queda confinado a lo moral, lo reconoce el organismo al afirmar que “la aceptación y cumplimiento de las Recomendaciones es una expresión de voluntad política y de compromiso de la autoridad a la que se dirige para la comunidad a la que gobiernan” (CEDH-SON 2003, 13). En la afirmación anterior, la expresión “voluntad política” empleada por la Comisión es sinónimo de buena fe o buena voluntad.

Es difícil aceptar, por otro lado, que el Organismo Defensor de los Derechos Humanos en nuestra entidad gozara de autoridad moral bajo un régimen autoritario, aunque el propio organismo dé por sentado que es poseedor de esta autoridad.²⁴³ Esto a causa de que durante el régimen autoritario, la institución defensora de los derechos humanos en el estado estuvo sometida al control del Ejecutivo. Y una institución controlada por el

²⁴³ En el informe de 1997, el organismo da por hecho que es poseedor de una autoridad moral y que su meta es conservarla y robustecerla, véase CEDH-SON 1997, 3. En el informe de 1996 también se da por sentado que el organismo es independiente y autónomo, véase CEDH-SON (1996a, 170).

Ejecutivo no puede ser autónoma y menos aún tener autoridad moral para hacer cumplir las recomendaciones no vinculatorias o morales. Más bien, según refirieron los ombudsmen locales en entrevista, existe un vínculo entre el total cumplimiento de las recomendaciones y la autoridad política que el ombudsman recibe del gobernador para instar a las autoridades a cumplir las recomendaciones. Esta autoridad política es lo que a menudo se suele confundir con la autoridad moral. Es decir, el ombudsman que tiene el total respaldo del gobernador en turno realiza mejor su trabajo, que cuando no cuenta con esta cooperación.

Los dos casos de recomendaciones que a continuación se analizan tienen el estatus de totalmente cumplidas. La primera fue emitida durante la administración de José Antonio García Ocampo, recomendación número 19 de 1994 (véase anexo 9).²⁴⁴ En cambio, la segunda fue emitida por Miguel Ángel Maldonado Bustamante: recomendación número 4 de 1998 (véase anexo 10). Las dos recomendaciones seleccionadas, se refieren a casos graves de violación a los derechos humanos. Por violación grave a los derechos humanos se entiende aquí las privaciones ilegales a la libertad, la tortura, la negligencia de la autoridad que por omisión conducen a la muerte de un interno, lesiones físicas que ponen en peligro la vida humana y el homicidio imprudencial.

Sin intentar decir que no existan otras violaciones graves, estas que se enumeraron son las más graves que se encontraron con el estatus de totalmente cumplidas en los informes de actividades de todo el periodo de estudio. Por otro lado, se tomaron principalmente las recomendaciones que se iniciaron como quejas de oficio, aunque también se seleccionaron otras que comenzaron como quejas a petición de parte. Las quejas que se inician de oficio en base a notas periodísticas, se sustentan en casos graves de violaciones a los derechos que alcanzan a difundirse públicamente con rapidez y son fuente de mayor presión social para la Comisión. Los criterios que se tomaron en cuenta para la selección de las seis recomendaciones materia de análisis de este capítulo fueron tres: 1) que sean casos muy graves de violación a los derechos humanos, 2) que tengan el estado de totalmente cumplidas por las autoridades, 3) que hayan comenzado principalmente como quejas de oficio en base a notas periodísticas. 4) En caso de que no se completen las seis

²⁴⁴ Del Anexo 9 al 14 se encuentran la versión completa de las recomendaciones analizadas en este apartado, tal y como aparecen el informe de actividades del año correspondiente.

recomendaciones en base a estos tres criterios, se seleccionarán aquellas recomendaciones que se hayan iniciado como quejas a petición de parte que cumplan con los dos primeros requisitos.

La primera recomendación a analizar (19/94) se refiere al homicidio de un interno del CERESO de Hermosillo por parte de los guardias del penal, mientras que la segunda (4/98) trata del fallecimiento de una persona detenida en la comandancia de la Policía Judicial Preventiva de Rayón, Sonora. La primera se emitió durante la gestión de José Antonio García Ocampo, mientras que la segunda corresponde a la administración de Miguel Ángel Maldonado Bustamante. Este par de recomendaciones son dos casos similares que sirven de muestra de análisis y que ponen de manifiesto cuáles son los procesos que realiza la Comisión para que las autoridades cumplan totalmente las recomendaciones.

El alto nivel de cumplimiento de las recomendaciones del primer periodo está asociado a la ligereza del organismo para emitir recomendaciones al por mayor, sin la debida justificación jurídica de cada caso y por la poca seriedad del organismo en investigar a fondo cada hecho en particular, pues delega a los ministerios públicos que ellos determinen si el ilícito cometido exige sanción. Las sugerencias o acciones que demanda el organismo a las autoridades durante este primer periodo, no exigen, en buena parte de las recomendaciones, mayor dificultad para ser cumplidas totalmente por las autoridades, precisamente porque estas exigencias son protocolarias, exhortativas, que no logran restituir los derechos vulnerados ni hacen justicia a los ciudadanos agraviados.

La resolución número 19 del año 1994, fue emitida el día 28 de junio de 1994 por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora al Director General de Prevención y Readaptación Social y al Secretario de Gobierno del Estado (CEDH-SON 1996b, 469-471). Este es el caso más grave de violación a los derechos humanos acontecido dentro del periodo 1992-2004, que presenta el estado de cumplimiento total. La recomendación se refiere al fallecimiento de un recluso, Ángel Castro Medina, a consecuencia de la golpiza que le propinaron varios guardias del centro de reclusión de esta ciudad capital del estado. La recomendación está dirigida a tres autoridades: al Director General de Prevención y Readaptación Social del Estado, el Lic. José Zaid Morúa Robles, al Secretario de Gobierno del Estado, Lic. Roberto Sánchez Cerezo, y al Secretario de la Contraloría General del Estado, Miguel Jiménez Llamas. La queja fue interpuesta ante la Comisión por la señora

María del Carmen Varela Zamora, esposa del occiso, en base a la nota publicada en el diario “El Imparcial”, el 16 de abril de 1994 (véase anexo 9).

Por medio de esta fuente, la esposa del interno se enteró del suceso, trasladándose desde Ciudad Obregón a la ciudad de Hermosillo, acudiendo a la sala de cirugías del Hospital General del Estado, donde comprobó que su esposo tenía lesiones físicas a simple vista, una sonda, un dren en el estómago y se le suministraba suero. Le preguntó a su esposo qué era lo que le había pasado, a lo que respondió que lo habían golpeado cuatro custodios del Centro de Rehabilitación Social de Hermosillo. El organismo defensor de los derechos humanos en la entidad recomendó a las autoridades señaladas seguir las siguientes acciones:

Se le recomendó al Director General de Prevención y Readaptación Social del Estado, a) se entregue tanto a la población penitenciaria como al personal de vigilancia del Centro de Prevención un instructivo en el que se especifique sus derechos y deberes, así como la normatividad general de la institución; b) que de acuerdo al artículo 54 de la Ley de Ejecución de Sanciones Privativas se sancionen las faltas cometidas por los reclusos conforme al Reglamento interno del CERESO y nunca se apliquen castigos si no se sigue el debido procedimiento descrito en los artículos 8 y 9 de esta ley; c) se brinde capacitación sobre derechos humanos a todos los custodios y, a quienes por motivo de su trabajo mantengan contacto con los presos.

d) Se le conminó al Secretario de Gobierno del Estado para que girara instrucciones al Director General de Prevención y Readaptación Social, para que se dé total cumplimiento a la recomendación. e) Se le solicitó al Secretario de la Contraloría General del estado inicie procedimiento administrativo en contra de Marcial Sosa Siraitare, Antonio López Cuén y Roberto Alonso Íñigo Villa, para que el primero sea inhabilitado para ocupar cargos públicos y los dos restantes sean destituidos de su cargo. Sin embargo, no se comprobó responsabilidad ni penal ni administrativa, por lo que se tuvo por acreditada la única acción solicitada en la Recomendación (véase anexo 9).²⁴⁵ En el segundo informe, la resolución mostró el estatus de totalmente cumplida (CEDH-SON 1996b, 471). El tiempo de cumplimiento de la única acción sólo tomó cuatro meses a las instancias respectivas.

²⁴⁵ Las seis recomendaciones que se analizan en este trabajo de investigación se encuentran en la parte final de este trabajo de investigación, en la sección de Anexos.

Este caso aclara la manera en que las autoridades en cargadas de brindar seguridad a los internos son exonerados de toda responsabilidad cuando cometen un delito grave. Como consta en la recomendación, cuatro guardias del Centro de Prevención y Readaptación de esta ciudad de Hermosillo golpearon brutalmente al interno Ángel Castro Medina, por lo que tuvo que ser hospitalizado en el Hospital General del Estado. Posteriormente, el interno falleció a causa de los golpes que recibió por los custodios del penal. La Comisión emite la recomendación porque encuentra que hubo grave violación a los derechos humanos del recluso fallecido.

A pesar de que el organismo solicitó a la Contraloría la inhabilitación de Marcial Sosa Siraitare para ocupar otro puesto como servidor público y la destitución de Antonio López Cuén y Roberto Alonso Íñigo Villa de sus cargos, la resolución de la autoridad no aplicó ninguna sanción administrativa en contra de los responsables de golpear al interno. El Director General de Normatividad, Responsabilidades y Situación Patrimonial envió el 20 de octubre de 1994 la resolución en la que se informa no haberse encontrado responsabilidad administrativa a los servidores públicos inculcados. Es inaceptable que este organismo que por mandato constitucional custodia y vela por la defensa de los derechos humanos, determine que se cumplió totalmente la recomendación por parte de ambas autoridades a quienes les fue dirigida, a pesar de no haberse aplicado las sanciones sugeridas.

La segunda recomendación a analizar es la número 4 del año 1998. Esta recomendación fue emitida por el organismo estatal el 25 de febrero de 1998 y dirigida al Presidente Municipal de Rayón, Sonora (CEDH-SON 1998, 75). El asunto del que trata esta recomendación es la muerte de Efrén Fernández Grijalba mientras se encontraba detenido en las celdas de la Comandancia de la Policía Preventiva de Rayón, Sonora. La muerte de esta persona detenida sobrevino a consecuencia de las lesiones físicas que le provocaron dos Agentes de la Policía Preventiva y Tránsito Municipal. Los nombres de los agentes municipales involucrados en el agravio son David Santiago Sánchez e Israel Fernández Contreras, Jefe y Agente de la Policía Preventiva y Tránsito Municipal de ese municipio.

La Comisión Estatal de Derechos Humanos sugirió tres acciones al Presidente Municipal de Rayón. La primera, instruye a la Contraloría Municipal para que iniciara de

manera inmediata procedimiento administrativo en contra de los funcionarios públicos implicados y, si procede, se apliquen las sanciones correspondientes. La segunda acción, sugiere al munícipe que inste a la dependencia correspondiente para que sea constituido el Juzgado Calificador del personal de Barandilla que corresponda. La tercera, señala como urgente que se adopten las medidas necesarias para que sean reparadas las graves irregularidades en las que operan las celdas preventivas de la Jefatura de Policía Preventiva de ese lugar, para evitar que se sigan vulnerando los derechos humanos de los detenidos (véase anexo 10).

En el informe 1998, se dice que la recomendación número 4 de 1998 presenta el estado de totalmente cumplida por la autoridades a la que fue dirigida (CEDH-SON 1998, 75). No se especifica la fecha de cumplimiento de las acciones de la recomendación, pero por la fecha de presentación del informe, 17 de noviembre de 1998, se cumplió en un periodo de nueve meses. Sin embargo, en relación a la primera acción, sólo se les impuso sanción de apercibimiento a David Santiago Sánchez e Israel Fernández Contreras, personas que fungían como Jefe y Agente de la Policía Preventiva Municipal, respectivamente. Respecto a la segunda acción, se designó de manera provisional a Eleazar Cruz Vidal, Síndico Municipal, para que desempeñara el puesto de Juez Calificador. Para dar cumplimiento a la tercera acción, se remodelaron las celdas preventivas de la Jefatura de la Policía Preventiva y Tránsito Municipal de Rayón, Sonora. Esta remodelación consistió en la reparación de los sanitarios, la apertura de ventanas que den luz natural y la construcción de camas de cemento, a las que también se les aplicó pintura (ibíd., 75).

No es correcto el proceder del organismo defensor de los derechos humanos y de las autoridades encargadas de velar por la seguridad pública de los ciudadanos. Es inconcebible que fallezca un interno dentro de una celda preventiva, a raíz de los golpes infringidos por elementos de seguridad pública, y que sólo se les aplique la sanción administrativa de apercibimiento. El organismo de derechos humanos al emitir la recomendación confirma que encontró una violación grave a los derechos humanos, por lo que no está para hacer sugerencias temerosas, como puede verse en la primera acción. La Comisión al emitir la recomendación a la autoridad es porque encontró culpables a los agentes y, por tanto, tiene la capacidad para sugerir se aplique un tipo específico de sanción conforme a derecho. Sin embargo, el organismo al emplear los verbos “determinar” y

“hubieren incurrido” cuando se dirige a las instancias responsables de investigar y aplicar sanciones, denota poca responsabilidad y autoridad para conminar a las autoridades para aplicar la ley y castigar a los infractores de un delito grave.

El informe de actividades del 2000 es un caso atípico en relación a las recomendaciones contenidas en el resto de los informes analizados. Este informe no contiene completas las recomendaciones, puesto que en su estructura sólo se expone el estado que guardan las recomendaciones de ese año, pero en algunas recomendaciones no se menciona el asunto que motivó a la Comisión a emitir esa resolución. Consisten en un brevísimo texto de uno a tres párrafos que dan cuenta únicamente del resultado de las investigaciones realizadas por las autoridades competentes y de las sanciones leves derivadas de estas investigaciones. En una de estas recomendaciones, se constata nuevamente el problema anteriormente mencionado respecto a la asimetría entre la falta cometida y la sanción. Se transcribe enseguida la recomendación número 3 del 2000, contenida en el informe en comento.

Totalmente cumplida. En cumplimiento de la única acción, el Agente Segundo Investigador del Ministerio Público Especializado en Delitos de Querrela, de esta ciudad, en averiguación previa 152/2000, instruida en contra de Juan Cristóbal Romero Velázquez, por el ilícito de Abuso de Autoridad, cometido en perjuicio de Héctor Octavio Lugo Morales, emitió resolución de no ejercicio de la acción penal en fecha 10 de abril del presente año.

Las recomendaciones del informe del 2000, siguen este mismo esquema de resumen que, de entrada, es deficiente, porque le falta el asunto del que trata la recomendación y las acciones sugeridas a las autoridades por el organismo. Esto demuestra la falta de seriedad de la CEDH por darle un verdadero seguimiento a las recomendaciones. Es manifiesto que la Comisión no ha establecido mecanismos de monitoreo eficientes, que logren resultados óptimos en relación al cumplimiento de las recomendaciones por parte de las autoridades.

Por lo que respecta a las recomendaciones resumidas en el informe de actividades 2001, la estructura que presentan tienen las mismas características de las contenidas en el informe de actividades 2000, salvo que estas últimas sí tienen el asunto que motiva la emisión de estas resoluciones. En este informe reluce, como en los informes precedentes, la

falta de seriedad del organismo por hacer un seguimiento adecuado de las recomendaciones. Lo mismo sucede en el informe 2003, documento en el que el organismo da por entendido que el seguimiento es sinónimo de estado de las recomendaciones emitidas en ese mismo año, olvidándose de que también lo es presentar la situación de las recomendaciones de años anteriores y especificar de qué manera fueron cumplidas totalmente aquellas resoluciones. Este informe tampoco especifica el asunto del que tratan cada una de las recomendaciones (CEDH-SON 2003, 10-11).

En relación con el asunto del que tratan las recomendaciones que más se cumplen, es de señalarse que no todos los asuntos son de la gravedad que amerite la expedición de este tipo de resoluciones, como lo señala la propia Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora en el Informe 2000 (CEDH-SON 2000, 16). Se encontraron casos alarmantes de recomendaciones emitidas por un asunto cuestionable para ser catalogado como violación grave de un derecho humano, pues se trata, más bien, de casos que bien pudieron resolverse vía jurisdiccional, porque en realidad son casos leves que no ameritan una recomendación. El espacio ocupado por estas recomendaciones intrascendentes y ligeras (*light*), restó un irrecuperable lugar para aquellos casos de suma relevancia y gravedad que no trascienden el nivel de la queja.

Uno de estos casos de recomendaciones *light* es la resolución número 001/2003. Está fechada el 13 de marzo del 2003 y fue emitida a favor de una peticionaria que interpuso una queja ante el organismo estatal en contra del Presidente Municipal de Caborca, quien no había contestado su solicitud de anuencia para recibir el permiso de venta de alcoholes en su negocio particular. Antes de transcribir la recomendación, debe decirse que estas recomendaciones poco serias e intrascendentes se hallan en los informes de 1992 al 2003. Las más comunes son las que se emiten por motivo de decomiso injustificado de automóviles (010/96, 23/98), motocicletas (20/98), negación de permisos para vender bebidas alcohólicas (037/94), cobros de impuestos (013/95) y por asuntos relacionados con la propiedad de bienes inmuebles (013/94, 029/94, 008/95, 005/96, 009/96) (CEDH-SON 1996; 1998).²⁴⁶

²⁴⁶ La recomendación 013/94 refiere el siguiente caso. Un juzgado de nogales resuelve a favor de Hotelera de Nogales, S.A de C.V la propiedad de una superficie de terreno. Una vez que la empresa se hizo de la posesión legal del inmueble, procedió a cercarla con postes de fierro y alambre de púas. El Ayuntamiento de Nogales, por mala información o por falta de ella, la usaba como calle de acceso. Sin embargo, al ser cercada quedó

De fecha 13 de marzo del 2003. Dirigida al C. Presidente Municipal de Caborca, Sonora. Este Organismo Defensor de los Derechos Humanos, recibió el día 28 de Octubre del 2002 un escrito de queja signado por la C. Brenda Dionisia Dueñas Mazón, quien atribuyó a esa Presidencia Municipal a su digno cargo, violaciones a sus derechos humanos, toda vez que por escrito formulado el día 25 de Octubre de 2001 solicitó anuencia para la venta de cerveza en su negocio comercial denominado “Súper Santa Elena”, ubicado en la calle Obregón No. 1 Bis entre Avenidas “T” y Antinomio de la Colonia Industrial de esa ciudad, no obstante lo anterior a esa fecha no se le había brindado una respuesta a dicha petición.

Todavía el organismo tiene la osadía de decir que en nuestro estado “los derechos humanos forman parte ya de la cultura política y social de los Sonorenses” (CEDH-SON 2002, 1). Esto sería verdad, en el caso de que las autoridades respetaran los derechos humanos de los ciudadanos, pero ante los elevados niveles de violación a los derechos humanos generados por los corporativos policiacos, ministerios públicos y jueces calificadores, no es coherente hablar de que existe ya una cultura de los derechos humanos. Esta es una afirmación temeraria del organismo, una falta de respeto ante las víctimas de la injusticia que padecen en sus cuerpos la negación de su dignidad. El defensor de los derechos humanos en la entidad debería ser el primero en reconocer que aún se está lejos de alcanzar una cultura de los derechos humanos, pues las autoridades de procuración de justicia en el estado son las primeras en obstaculizar el acceso a la justicia de las víctimas.

En este primer periodo, se encontró que las recomendaciones no estaban bien fundamentadas y se emitían recomendaciones que no eran graves, porque podían ser resueltas por otra instancia. Este valioso recurso de la recomendación no se debería haber gastado en casos que no lo ameritan. Por otro parte, se aprecia que se les da seguimiento a las recomendaciones, pero este seguimiento no es eficiente ni tampoco el más adecuado.

bloqueada la calle para el tránsito de automóviles. No obstante, el 10 de septiembre de 1993, el Director de Planeación y Control de Desarrollo Urbano de Nogales envió un comunicado a la empresa para que quitara el cerco. La respuesta que se dio al requerimiento fue que Hotelera de Nogales era dueña de ese predio. A pesar de haberseles informado del estatus jurídico del inmueble, el Presidente Municipal de Nogales y otras autoridades, procedieron a retirar el cerco y se lo llevaron. Posteriormente, el síndico de nogales demandó a la hotelera. La recomendación expedida por la CEDH insta a las autoridades responsables del ilícito a que restituyan el goce de sus derechos a la empresa perjudicada. Este es un caso de recomendación que puede calificarse de intrascendente, toda vez que no se trata de una persona física, sino una moral que pudo valerse de otros medios legales para hacer valer sus derechos sobre la posesión del inmueble.

Además, pudo comprobarse que aunque las recomendaciones sean totalmente cumplidas, la violación a los derechos humanos no es reparada. Existen casos graves de violaciones de los derechos humanos, por parte de los agentes judiciales, jueces calificadores y ministerios públicos, y estos no son sancionados con penas fuertes, sino que son absueltos quedando en la impunidad.

Puede concluirse del análisis de este primer periodo, que las autoridades tendieron a cumplir más las recomendaciones del tipo totalmente cumplidas, porque se emitieron muchas recomendaciones de este tipo y porque el organismo no hacía investigaciones profundas de cada caso, sino que se atenía a las investigaciones realizadas por los instancias competentes, sin recomendar que se apliquen sanciones administrativas y penales de determinado tipo, según el agravio perpetrado por la autoridad. El cumplimiento total de una recomendación, no repara el daño causado a la víctima, como la Comisión lo da a entender. Puede afirmarse, sin temor a equivocarse, que se simula que se cumplen totalmente las recomendaciones y que se restituyen los derechos humanos a la víctima, ya que en la realidad esto no sucede.

5.1.3. El cumplimiento de las recomendaciones, periodo 2005-2012

Las recomendaciones que mostraron el estatus de totalmente cumplidas (TC) en los informes anuales del segundo periodo, de acuerdo al número de autoridades que las recibieron, fue el siguiente: 2005 (1 TC), 2006 (0 TC), 2007 (0 TC), 2008 (4 TC), 2009 (4 TC), 2010 (0 TC), 2011 (20), 2012 (0 TC). De un total de 160 autoridades que recibieron recomendaciones en este periodo, sólo 29 las cumplieron totalmente. El informe del año 2011, no presenta cuál es la situación de las recomendaciones de ese año, por lo que se procedió a solicitar la información a la Comisión Estatal de Derechos Humanos.²⁴⁷ La respuesta obtenida es la que aparece entre paréntesis del año 2011, como se observa todas fueron totalmente cumplidas.

Durante el segundo periodo de análisis, sólo 29 autoridades cumplieron totalmente las recomendaciones, pero al momento de la publicación de los informes aún estaban a tiempo

²⁴⁷ La solicitud de información con folio número 348114 se le hizo llegar a la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH), a través del Instituto de Transparencia Informativa del Estado de Sonora (ITIES), el 31 de julio del 2014. La respuesta de la CEDH a esta solicitud se realizó mediante oficio CEDH/UETOM/14/2014, de fecha 19 de agosto del 2014.

de cumplirlas 31 autoridades (EC). Esto quiere decir que posterior a la publicación de los informes, el nivel de cumplimiento total de las recomendaciones incrementa en un noventa o cien por ciento.²⁴⁸ Del universo de recomendaciones cumplidas, se han seleccionado las más graves por cada gestión, para analizar su estructura y el modo en que se cumplen las acciones sugeridas a la autoridad. Lo anterior tiene el objetivo de explicar por qué en el primer periodo las autoridades del estado tendieron más a cumplir totalmente las recomendaciones y, en cambio, en el segundo, a cumplirlas parcialmente (cuadro 13).

El estado de las recomendaciones del primer periodo no se clasificó a partir del número real de las recomendaciones emitidas, sino de acuerdo con el número de autoridades que recibieron recomendación. Las recomendaciones del segundo periodo, tienen la ventaja de que pueden ser clasificadas empleando el número real de recomendaciones que fueron emitidas, puesto que rara vez se emitieron a dos autoridades distintas.

Cuadro 13
Recomendaciones totalmente cumplidas, 2005-2012

Año	Recomendaciones emitidas (RE)	Totalmente cumplidas (TC)	Porcentaje (TC)	Parcialmente cumplidas (PC)	Porcentaje (PC)
2005	11	1	9.09	10	90.91
2006	5	0	0.00	5	100.00
2007	20	0	0.00	15	75.00
2008	22	4	18.18	4	18.18
2009	30	4	13.33	7	23.33
2010	23	0	0.00	6	26.09
2011	21	20	95.24	0	0.00
2012	22	0	0.00	3	13.64
Total	154	29	18.83	50	32.47

Fuente: Elaboración propia en base a informes de actividades y oficios de respuesta a solicitudes de acceso a la información pública vía infomex Sonora.

²⁴⁸ Respecto al estado en el que se encuentran las recomendaciones con posteridad a la emisión de los informes anuales de actividades, mediante solicitud de acceso a la información pública, el Organismo Defensor respondió que a la fecha el número de recomendaciones cumplidas por año es el siguiente: 2005 (11 TC= 100 por ciento), 2006 (5 TC= 100 por ciento), 2007 (20 TC= 100 por ciento), 2008 (22 TC= 100 por ciento), 2009 (30), 2010 (22 TC= 95.65 por ciento), 2011 (20 TC= 95.24 por ciento) y 2012 (20 TC= 90.91 por ciento). En cambio, el número y porcentaje de las parcialmente cumplidas fueron: 2005-2009 (ninguna, todas cumplidas), 2010 (1 PC= 4.35 por ciento), 2011 (1 PC= 4.76 por ciento), 2012 (1 PC= 4.55 por ciento) (CEDH/UETOM/72/2015 del 11 de junio de 2015). Lo anterior quiere decir que con posteridad a la publicación de los informes, el porcentaje de recomendaciones totalmente cumplidas tiende a incrementarse. En relación al detalle de cumplimiento de las recomendaciones, véase el Anexo 21.

Las recomendaciones totalmente cumplidas del periodo al momento de la publicación de los informes fueron 03/2005, 01/2008, 02/2008, 06/2008, 07/2008, 10/2009, 11/2009, 16/2009 y 19/2009, 01/2011-17/2011. En cambio, de acuerdo a los informes 2007 y 2012 ninguna de las recomendaciones emitidas durante esos años fueron cumplidas totalmente, salvo la recomendación 05/2007 que presenta el estado de concluida (CEDH-SON 2007b, 2012b). En relación con las 25 recomendaciones emitidas en el 2010, 6 fueron parcialmente cumplidas, 3 cumplidas negligentemente, 2 en tiempo de ser cumplidas, 2 en tiempo de ser aceptadas, 5 sin pruebas de cumplimiento, 3 en vías de ser notificadas a la autoridad y 4 aceptadas parcialmente (CEDH-SON 2010b). Las recomendaciones del 2012 guardan el siguiente estado al momento de publicación del informe: 3 de ellas fueron parcialmente cumplidas, 9 mostraron estar en tiempo de ser cumplidas y 10 en tiempo de ser aceptadas por la autoridad (CEDH-SON 2012b).²⁴⁹

Es una irresponsabilidad de la Comisión Estatal de Derechos Humanos decir que se cumplieron totalmente las recomendaciones y no describir de manera detallada en los informes de actividades cómo las autoridades dieron cumplimiento a las acciones sugeridas en cada una de estas resoluciones.²⁵⁰ Esta aserción se hace en base a que sólo dos informes, 2005 y 2006, del segundo periodo especifican, aunque con cierta imprecisión, cómo se cumplieron las recomendaciones que en los informes muestran el estado de totalmente cumplidas. En cambio, los seis informes restantes, 2007 al 2012, carecen de esta importante información.²⁵¹

Las recomendaciones que se publican en la página electrónica de la CEDH, también prescinden de hacer pública esa información fundamental para que la ciudadanía se entere de los detalles puntuales sobre el cumplimiento de las recomendaciones. Es incomprensible que no se diga tampoco en este medio, cuál es el estado que guardan todas las recomendaciones que han sido emitidas por la CEDH y que se omita el detalle de la manera

²⁴⁹ Según respuesta a solicitud de información con oficio CEDH/UTOM/15/2014, con fecha 19 de agosto del 2014, del año 2012 se han cumplido totalmente 8 recomendaciones (01/2012-03/2012, 05/2012, 06/2012, 09/2012, 11/2012 y 18/2012), 2 fueron rechazadas (16/2012 y 17/2012) y 10 se encuentran en trámite de cumplimiento (04/2012, 07/2012, 08/2012, 10/2012, 12/2012, 13/2012, 15/2012, 19/2012-21/2012). La 22/2012 es una recomendación general que no está sujeta a cumplimiento.

²⁵⁰ En los informes 2005, 2008, 2009 y 2011 se dice cuál es el estado de las recomendaciones totalmente cumplidas mediante el empleo de la leyenda “en el presente informe la recomendación se reporta totalmente cumplida” (CEDH-SON 2008b, 50 y 51; CEDH-SON 2009b, 38, 50, 52).

²⁵¹ En el segundo periodo, 2005-2012, la Comisión Estatal de Derechos Humanos rindió ante los tres poderes del Estado ocho informes de actividades.

en que fueron cumplidas las recomendaciones que presentan el estado de totalmente cumplidas.

Como se ha dicho, el informe del 2011 no da cuenta del estado de las recomendaciones. Dado que la información proporcionada por la CEDH en respuesta a una solicitud de acceso a la información pública sobre el estado que guardan las recomendaciones emitidas en ese año es de fecha 19 de agosto del 2014, resulta lógico que el porcentaje de cumplimiento sea del 95.24, como se aprecia en el cuadro anterior (cuadro 13). En este segundo periodo, 29 recomendaciones de las 154 que fueron emitidas tienen el estado de cumplidas totalmente, lo cual equivale a un porcentaje del 18.83 por ciento de recomendaciones cumplidas. Por el contrario, el número de recomendaciones cumplidas parcialmente en este periodo fue mayor que al de aquéllas, pues fueron 50 las recomendaciones que presentaron ese estado. Esta última cifra, representa el 32.47 por ciento de las recomendaciones emitidas durante el segundo periodo.

Las recomendaciones del segundo periodo, 2005-2012, están mejor estructuradas. A parte, tienen una extensión mayor a las que se emitieron durante el primer periodo, 1992-2004; se caracterizan por tener los cinco elementos que deben conformar la estructura de una recomendación; tienen la ventaja de informar minuciosamente las acciones que deben cumplir las autoridades, para que las recomendaciones sean totalmente cumplidas. Además, al final de cada recomendación, se dice cuál es el estado que tiene la recomendación al momento de ser publicada en el informe anual de actividades del organismo. Todos los informes cuentan con esta información, a excepción del informe 2011 que prescinde de mencionar cuál es el estatus de las recomendaciones que fueron emitidas durante ese año.

Los informes del segundo periodo, se distinguen del primero en que traen el monto del presupuesto autorizado por el Congreso y el monto destinado a cada capítulo del ejercicio del gasto de la Comisión Estatal de Derechos Humanos. No obstante, estos informes prescinden anexar las auditorías realizadas por el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización (ISAF-Sonora) al ejercicio del gasto de la Comisión, que por Ley de Transparencia el organismo debe hacer públicas. Los informes también deberían incluir el monto del presupuesto que la CEDH solicita cada año al Ejecutivo, para que este dato sea

conocido por la sociedad y pueda apreciarse qué reducciones hace el gobierno al Anteproyecto del Presupuesto de Egresos del organismo.²⁵²

En seguida, se analizarán cuatro recomendaciones pertenecientes al segundo periodo. Las primeras dos fueron emitidas durante la administración de Jorge Sáenz Félix: la número 2 del 2008 y la número 11 del 2009 (véanse anexos 11 y 12). Las dos recomendaciones restantes corresponden a la gestión de Raúl Arturo Ramírez Ramírez: la número 7 del 2011 y la número 2 del 2012 (véanse anexos 13 y 14). Este par de recomendaciones emitidas por el tercer ombudsman del organismo, fueron iniciadas de parte y se trata de casos graves de violaciones a los derechos humanos. La primera, versa sobre una violación a los derechos humanos de los reclusos, mientras que la segunda trata de lesiones físicas cometidas por un agente de la policía judicial.

La recomendación número 2 del año 2008 fue dirigida a Saúl Torres Millán, Coordinador del Sistema Estatal Penitenciario (CEDH-SON 2008b, 26-27). La resolución se desprendió de la queja interpuesta por Etelvina Parra Soto el 3 de diciembre del 2007, en representación de su esposo Margarito Peña Solís, para que se investigara la presunta violación de los derechos humanos de su marido en el Centro de Readaptación Social Hermosillo Uno. De esta indagatoria, se desprendió que seis internos más habían sido golpeados por personal de seguridad del penal (cuatro agentes de seguridad) y por el director de este centro, el Lic. Gustavo A. González Buendía.

Los hechos relatados por los testigos, refieren que las víctimas se encontraban en el área común denominado Alfa Lima 2, cuando en una de las celdas protagonizaron una riña los internos Mario González Pérez y Luis Arturo Martínez Amaya con armas punzocortantes llamadas “puntas”. Los siete internos lesionados se encontraban presenciando el pleito, cuando llegaron al lugar los agentes de seguridad del Centro Penitenciario: Oscar Eduardo Trujillo Matúz, jefe de guardia, Marco Antonio Molina Camacho, subjefe operativo y Macario Gálvez Gutiérrez, agente especial. Los agentes de seguridad, sin ningún motivo, comenzaron a golpearlos en varias partes del cuerpo, después

²⁵² De acuerdo con el informe de actividades 2003, “desde hace tres años [año 2000], en la Segunda quincena del mes de julio, [La Contaduría Mayor de Hacienda, hoy el ISAF Sonora] realiza una auditoría exhaustiva de los Estados financieros de la Institución. El ...mes y día ... del año que se informa, la dependencia citada del Poder Legislativo, emitió el dictamen correspondiente que se encuentra en las oficinas administrativas de la institución a disposición de cualquier persona que tenga interés en su contenido” (CEDH-SON 2003b, 6). No obstante, los informes del 2003 al 2012 no incluyen una síntesis de estas auditorías, que debería hacerse porque es una de las muchas maneras de rendir cuentas a los tres poderes del Estado y a la ciudadanía.

de ponerlos frente a la pared y desnudarlos; posteriormente, procedieron a encerrarlos en celdas y los trasladaron al servicio médico para su certificación.

El Tercer Visitador General constató la alteración en la salud e integridad física de los internos. Lo mismo evidenció el dictamen médico del Dr. Manuel Bernal Durán, médico legal de la Comisión. Una vez corroboradas las debidas probanzas analizadas, queda claro que fueron violentados los derechos humanos de los reclusos sin causa legítima por parte de los agentes de seguridad y del director del centro, puesto que se aprovecharon del poder que les da el cargo que detentan. Consta, además, que el Director del Centro de Rehabilitación Social Número Uno, obstaculizó el trabajo de este organismo en la integración del expediente de queja. Su conducta contraviene el artículo 63, fracción XII, párrafo segundo de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y los Municipios.

Con el fin de resarcir los derechos humanos de los ofendidos, la CEDH recomendó al Coordinador General del Sistema Estatal Penitenciario, Lic. Saúl E. Torres Millán, seguir cinco acciones (anexo 11). La primera, que haga las gestiones necesarias para que sean inmediatamente separados de sus cargos los agentes involucrados en el suceso. Segunda, que se presente denuncia y/o querrela en contra de los servidores públicos, incluido el director del centro penitenciario. Lo anterior “por la probable comisión de los ilícitos” que se les imputan y “se les impongan las sanciones que correspondan conforme a la naturaleza y gravedad de las faltas cometidas”. La tercera, “se inicie el Procedimiento Administrativo de Determinación de Responsabilidades” previsto por la ley. La cuarta, se solicita tome las medidas adecuadas “en el Centro donde se encuentran las víctimas (...) para garantizar su integridad y seguridad personal”. La quinta, se capaciten a los servidores públicos que presten labores de vigilancia en el Centro Penitenciario, “a fin de que alcancen la calidad profesional y humana que requieren las funciones que les son encomendadas” (CEDH-SON 2008b, 27).

El informe de actividades 2008, al igual que otros señalados con antelación, no detalla la manera en que fueron cumplidas las recomendaciones. En este documento, sólo se dice que la recomendación se cumplió totalmente, pero nunca se especifica cómo las autoridades dieron cumplimiento a cada una de las sugerencias de la recomendación (CEDH-SON 2008b, 27). Esta omisión es grave, porque no sólo interesa saber si se cumplió totalmente una recomendación, sino es indispensable que se dé a conocer de qué

manera las autoridades dieron cumplimiento a las recomendaciones que tienen el estado de cumplimiento total.

En respuesta a una solicitud de información enviada el 22 de septiembre del 2014, el organismo proporcionó los detalles del cumplimiento de las recomendaciones 02/2008, 11/2009, 07/2011 y 02/2012.²⁵³ En relación a la primera acción de la recomendación 02/2008, la CEDH informa que recibió un oficio del Director de la Contraloría General del Estado en el que se “le comunica la Suspensión Temporal de los Servidores Públicos, Oficiales de Seguridad del Centro de Readaptación social número 1” (anexo 18).

En cumplimiento de la segunda acción, mediante oficio CG 099/02/2008 que fue recibido el 3 de marzo del 2008 en la Procuraduría General de Justicia del Estado, “el Coordinador General del Sistema Estatal Penitenciario anexa copia de la recomendación 02/2008, con el fin de dar cumplimiento al Segundo Punto”. Por otro lado, “con Oficio CG-099/02/2008 se presentó denuncia de hechos ante el Director General de la Procuraduría General del Estado, para que dentro del ámbito de su competencia resuelva lo que legalmente corresponda”. En cumplimiento de la tercera acción, se impuso “la sanción de destitución del puesto que actualmente ocupan e inhabilitan para desempeñar cualquier empleo, cargo o Comisión en la administración Pública por dos años a los C-----y-----, de igual manera se declaró inexistencia de responsabilidad administrativa a favor de los C----y-----” (anexo 18).

Para dar cumplimiento a la cuarta acción, “se tomaron las medidas pertinentes para que a los internos se les garantizara su integridad y seguridad personal”. También se le informó al Tercer Visitador de la Comisión que los internos del CERESO I de Hermosillo mencionados en la recomendación “fueron trasladados a diferentes CERESOS del Estado para efectos de garantizar su integridad y seguridad personal”. En cumplimiento de la quinta recomendación, se informa al organismo mediante oficio CG-124/03/2008 que “se tiene contemplado establecer a partir del mes de mayo de 2008 los programas de formación y capacitación especializada tendientes a elevar el nivel de preparación del personal de custodia que labora en los diversos centros de readaptación” (anexo 18).

²⁵³ La respuesta a la solicitud de información con oficio UE ITIES/275/14, del 22 de septiembre del 2014, tuvo lugar el día 7 de octubre de 2014, con el número de oficio CEDH/UETOM/44/2014, véase Anexo 18.

En respuesta a la primera y tercera acción, que solicitaban aplicar sanciones de acuerdo a la naturaleza de la falta cometida, suspender de manera inmediata a las autoridades involucradas e iniciar procedimiento administrativo en contra de los custodios, fueron destituidos del cargo que ostentaban e inhabilitados para ocupar cargos públicos durante dos años, pero esta acción no repara los derechos vulnerados de las víctimas. Es más, el director del centro penitenciario también participó en los hechos que dieron lugar a la violación denunciada y no se dice si fue suspendido o qué tipo de sanción se le impuso. En sus respuestas a las solicitudes de información pública, la Comisión omite dar los nombres de las autoridades infractoras suspendidas. Esto sucede, probablemente, porque muchas autoridades sancionadas temporalmente son reinstaladas en sus cargos después de un tiempo, como claro síntoma de las complicidades existentes en la Procuración de Justicia del Estado.

La segunda recomendación, 11/2009, fue emitida por Jorge Sáenz Félix y dirigida al Presidente Municipal de Hermosillo, Ernesto Gándara Camou, por las violaciones cometidas en contra de César Raúl Rivera Alvarado (CEDH-SON 2009b, 38-40). Estas violaciones fueron perpetradas por el agente de la policía municipal, Jesús Ramón Castillo Rojas, quien detuvo ilegalmente al afectado. Los hechos descritos en la recomendación, refieren que el 9 de febrero de 2009, César Raúl Rivera Alvarado y Jesús Ángel Armenta García estaban en el interior de un pick up frente a la casa de una amiga. De pronto, pasó una patrulla preguntándoles qué hacían allí, ellos respondieron que esperando a una amiga (anexo 12).

El agente procedió a retirarse. Ellos se fueron, porque la amiga nunca salió. En el camino, se toparon con dos amigos, quienes les solicitaron raite a la parada de autobús ubicada en la calle Monteverde. Mientras bajaban a sus amigos en la parada, llegó nuevamente el mismo oficial quien les ordenó groseramente que se bajaran. El agente revisó el vehículo y posteriormente corporalmente a los jóvenes. Les mandó sentarse en la banqueta y quitarse los zapatos. Al no encontrarles nada, les dijo que se retiraran. Sin embargo, el quejoso le preguntó al oficial su nombre, quien se negó a dárselo. Entonces, el quejoso le replicó que iría a la comandancia, pues tenía el número de la patrulla, pero el agente se lanzó sobre él intentando detenerlo. El quejoso se opuso, pero de pronto llegaron al lugar dos hombres vestidos de civiles que ayudaron al oficial a someter al quejoso,

provocándole diversas lesiones físicas. El juez calificador lo dejó en libertad de manera inmediata por falta de elementos.

El organismo determinó que existe responsabilidad por parte del agente judicial, en cuanto constituye un delito haber revisado el vehículo del quejoso y detenerlo de manera arbitraria, sin razón alguna para realizar estas prácticas violatorias de los derechos humanos. Además, se le violó al quejoso su derecho de ser respetado en su integridad física, a la hora de su sometimiento a la fuerza, pues las lesiones físicas de las que fue objeto fueron clasificadas por el médico legista de la Procuraduría General de Justicia del Estado como aquellas que no poden en riesgo la vida y que tardan menos de quince días en sanar.

Las acciones que recomendó la Comisión al Presidente Municipal de Hermosillo fueron dos. En la primera de ellas lo insta a que en el ayuntamiento se inicien cursos de capacitación en materia de derechos humanos dirigido al personal médico, policías, jueces calificadores, acentuando los temas de la detención arbitraria, la retención ilegal y uso diferenciado de la fuerza a la hora de la detención, para prevenir y evitar más violaciones a la Constitución Federal. La segunda acción, que de acuerdo a sus atribuciones instruya a la Dirección de Asuntos Internos del Municipio, para que concluya la averiguación de los hechos denunciados por el joven César Raúl Rivera Alvarado en contra de Jesús Ramón Castillo Rojas y se resuelva lo que en derecho corresponda.

Esta recomendación presenta el estatus de haber sido cumplida totalmente por parte de la autoridad municipal. Sin embargo, el informe de actividades 2009 no da detalles sobre el modo en que se cumplieron las acciones sugeridas por la Comisión en las recomendaciones emitidas durante ese año (CEDH-SON 2009b, 38-40). En respuesta a la solicitud de información anteriormente mencionada, el organismo ofrece los detalles del cumplimiento total de esta recomendación. En cumplimiento de la primera acción, se presentó al Director de Seguridad Pública del Estado el oficio No. IV-10439/2009, cuyo anexo exhibe “copia certificada de constancia de capacitación a nombre del agente, el cual participó en el curso denominado ‘Detención y conducción de Presuntos Responsables y Manejo de Bastón PR24’, impartido por el Instituto Superior de Seguridad Pública del Estado”. Como complemento a lo sugerido en la primera acción, la CEDH ofreció el curso “‘Justicia de Barandilla y Derechos Humanos y Otros’ los días 3, 4 y 5 de noviembre de

2009, por el Director General de capacitación el cual fue dirigido a servidores públicos del Ayuntamiento, Jueces Calificadores y Médicos Legistas” (anexo 18).

En cumplimiento de la segunda acción, se recibió en la Oficialía Técnica de la Junta de Honor, Selección y Promoción del H. Ayuntamiento de Hermosillo, “oficio con número de promoción 369 mediante el cual le remitieron el correctivo disciplinario aplicado al agente consistente en amonestación aplicada al elemento referido por recomendación de la Dirección de Asuntos internos” (anexo 18).

En esta recomendación, se cumplieron las dos acciones sugeridas, pero no logran subsanar los derechos vulnerados de la parte afectada. En el cumplimiento de la primera acción no se especifica si en los cursos impartidos sobre derechos humanos se hizo énfasis en los temas indicados por el primer punto recomendatorio. En relación a la segunda acción, se impuso la sanción administrativa de amonestación, la cual es una sanción leve para una violación grave a los derechos humanos, que no repara el derecho vulnerado y deja abierta la posibilidad de que el mismo agente vuelva a cometer los mismos atropellos. Es necesario que se apliquen sanciones administrativas más severas, de acuerdo al derecho humano violado. En este caso debiera haberse aplicado la inhabilitación permanente del agente, para que no vuelva a ocupar cargos en la administración pública.

El siguiente par de recomendaciones materia de análisis fueron emitidas durante la gestión de Raúl Arturo Ramírez Ramírez, actual Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora. Estas recomendaciones, se iniciaron de oficio en base a las notas periodísticas publicadas en el principal diario de la ciudad capital del Estado (anexo 13). La primera, número 7 del 2011, está basada en la nota periodística publicada el 14 de septiembre del 2010 en el diario “El Imparcial”, de esta ciudad capital del Estado. Esta recomendación se refiere al caso Óscar Sánchez Román, en la que se denuncia Abuso de Autoridad e Incumplimiento de un Deber Legal. La recomendación está dirigida al Presidente Municipal de Sonoyta, Sonora, Agustín Quiroz Murrieta. Las autoridades denunciadas fueron los Agentes de la Policía Municipal, uno de nombre Alan Castro y Julio César Núñez Sánchez (encargado de armas) (CEDH-SON 2011b, 99-100).

De la exposición de los hechos, se desprende que Alan Castro disparó su arma de cargo contra el joven de 24 años de edad, Óscar Sánchez Román, causándole la muerte. El agente municipal no se encontraba en funciones al momento de la Comisión del delito, pero

sí era miembro activo de la Policial Municipal de Sonoyta, Sonora. No obstante, el arma de cargo tenía que haber sido entregada al encargado de armas al finalizar sus funciones, cosa que no hizo el agente ni tampoco se lo exigió el encargado de armas de esta corporación. Al presidente municipal de mencionado municipio se le sugirieron cumplir seis acciones:

- 1) Gire instrucciones para que se inicie el procedimiento administrativo en contra de ambos agentes. En caso de haber iniciado este procedimiento, se informe a la CEDH sobre los avances de éste, pues a la fecha se sabe que se le dio de baja al agente, pero no se le ha iniciado procedimiento administrativo.
- 2) Gire instrucciones a quien competa para que elabore un marco legal sobre el uso de armas de fuego, entre ellos un manual para operar armas.
- 3) Lograr un mejor control sobre almacenamiento y distribución de armas de fuego.
- 4) Se capaciten a los elementos policiacos, para que conozcan cuáles son los alcances y límites de su actuación de acuerdo con los tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos.
- 5) Se capaciten a los mandos policiales sobre el manejo de sus emociones y su responsabilidad en la función pública.
- 6) Se brinde a los elementos policiacos terapias psicológicas para instruirles en el uso de sus emociones y se les apliquen test psicológicos para determinar si son aptos para resguardar la seguridad pública.

En cuanto al cumplimiento de las seis acciones sugeridas en la recomendación 07/2011, el informe de actividades 2011 no detalla el modo en que se cumplieron los puntos recomendatorios, ni si fue cumplida totalmente (CEDH-SON 2011b, 100). Por ello fue necesario solicitar la información correspondiente a la Comisión Estatal de Derechos Humanos, a través del sistema infomex Sonora del Instituto de Transparencia Informativa del Estado de Sonora (ITIES) (anexos 16 y 18). En respuesta a una primera solicitud de acceso a la información pública sobre el estado de la resolución, la Comisión informó que había sido totalmente cumplida (anexo 16). En cambio, en respuesta a una segunda solicitud de información, el organismo se retracta al afirmar que la recomendación “está asignada en el Área de Seguimiento a Recomendaciones de esta Comisión Estatal de Derechos Humanos, para efectos de cotejar su cumplimiento” (anexo 18). Es decir, al 7 de octubre de 2014 todavía no había sido cumplida totalmente después de tres años tres meses de haberse emitido a la autoridad²⁵⁴. Por último, el 6 de julio de 2015 la CEDH dio

²⁵⁴ En una primera solicitud de información pública en el que se le requirió al organismo únicamente el estado de la recomendaciones del año 2011, se nos comunicó que la recomendación 07/2011 se encontraba totalmente cumplida. En una segunda solicitud de acceso a la información pública que se le hizo al

respuesta a una tercera solicitud de acceso a la información pública sobre el estado actual de la recomendación respondiendo que:

Después de realizarse una exhaustiva búsqueda dentro del acervo documental y de fijación electrónico con el que cuenta esta H. Comisión, tengo a bien informar que la autoridad señalada dentro del cuerpo de la Recomendación en cita, dio inicio y culminó satisfactoriamente el procedimiento administrativo; se impartió capacitación a los elementos de seguridad pública municipal respecto de principios básicos de uso de la fuerza y armas de fuego; se estableció el uso obligatorio de una bitácora en la cual se controle el almacenamiento y distribución de armas de dicha dependencia de seguridad pública municipal; se implementaron cursos de capacitación a los elementos de la policía Preventiva y Tránsito Municipal respecto a la normatividad nacional e internacional sobre el actuar del servidor público; se impartieron talleres y cursos sobre sensibilización, manejo de emociones y responsabilidad en el ejercicio de la función pública; y por último, se impartieron a los Agentes de la Policía

organismo, la respuesta que nos fue enviada es que los disculpara del error en el que habían incurrido al dar como totalmente cumplida la recomendación en respuesta a la solicitud precedente, puesto que el estado real de la recomendación es de parcialmente cumplida (véanse Anexos 16 y 18). Es decir, la información que envía la Comisión no es enteramente confiable. Esta fue la razón que dio lugar a que se incorporara la recomendación entre las 6 recomendaciones materia de análisis de este capítulo, pues es un caso gravísimo de violación a los derechos humanos que no había sido resuelto por la autoridad en un lapso de 3 años 3 meses y que exhibe la despreocupación e irresponsabilidad de las autoridades en reparar la falta cometida. Finalmente a los 4 años de haberse emitido se resuelve, pero el cumplimiento de las acciones sugeridas en la misma no logran restituir los derechos vulnerados de la víctima. Otro caso serio, que demuestra la impunidad con la que se conducen las autoridades públicas responsables de aplicar sanciones y procurar justicia es la recomendación 03/06, cuyo seguimiento se encuentra tanto en el informe 2006 como en el 2007. Ésta trata el caso de un proveedor de servicios de refrigeración industrial al que una dependencia de gobierno contrató y defraudó por la cantidad de 82 mil 940 pesos. El hecho tuvo lugar en el 2001, pero fue hasta el 2006 cuando la Comisión emitió la recomendación. Hasta la fecha, el proveedor no ha recibido el respectivo cheque por la prestación de servicios, el cual fue cobrado por un funcionario de gobierno al que no ha sido posible identificar. En la sección de seguimiento de esta recomendación en el informe 2007, se da cuenta de cómo las autoridades no respetan el trabajo de la Comisión, pues “del análisis de esta resolución se percibe que la resolutoria se refiere a la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora de manera inadecuada. Utiliza calificativos agresivos con el propósito de motivar una defensa a ultranza, con expresiones inapropiadas, de una decisión imparcial; principal característica de una resolución materialmente jurisdiccional como la que nos ocupa. En este orden de ideas, se observa que al referirse a la recomendación señala ‘cómo se atreve a señalar que existió manejo turbio, pues el quejoso no probó nunca tal circunstancia y de las pruebas que se pudieron recabar no se advierte que haya dado un manejo turbio al asunto, por lo tanto es preocupante la forma en que se resuelve y tales afirmaciones no son útiles para dar inicio a un procedimiento de responsabilidad’” (CEDH-SON 2007b, 113).

Preventiva y Tránsito Municipal, terapias psicológicas para el control de emociones.²⁵⁵

Ninguna de las acciones sugeridas por la Comisión a la autoridad pública solicita dar inicio al procedimiento penal en contra del policía inculpado, sino únicamente procedimientos administrativos. No se le aplicó sanción fuerte al policía que disparó su arma de fuego dando muerte a una persona. De acuerdo a los hechos descritos en la resolución, la única sanción que se le impuso fue darlo de baja del cargo. No obstante, el castigo aplicado de ninguna manera es simétrico al delito cometido, por lo que no restituye el derecho humano vulnerado de la víctima. El estricto cumplimiento de la normatividad en esta materia hubiera implicado indemnizar a los deudos del finado y castigar con cárcel al policía culpable del homicidio. Sin embargo, no se le aplicó ninguna sanción penal sino sólo administrativa, lo cual indica el alto grado de impunidad del que gozan los corporativos policiacos y las autoridades públicas responsables de procurar justicia en el estado.

La segunda es la 2 del 2012, dirigida a la Directora General del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado de Sonora, Lic. Teresa de Jesús Lizárraga Figueroa. Esta recomendación fue emitida el 19 de enero del 2012, dos años después de haberse aperturado la queja de oficio, el 19 de noviembre de 2010. El expediente de la queja de oficio (CEDH/I/22/01/1534/2010) se expidió por orden del presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos en contra de las autoridades del Hospital “Dr. Ignacio Chávez del ISSSTESON en Hermosillo, Sonora, por ser probable la violación perpetrada en contra de Claire Denisse Hernández Murrieta clasificándose la queja por violación de autoridad administrativa y/o negligencia médica. Este caso salió publicado en el periódico “El Imparcial, el 19 de noviembre del 2010 y también en el portal de internet, “Sonora Hoy”. En estos medios se informa del fallecimiento de Claire Denisse Hernández Murrieta por causas no claras: por una enfermedad conocida como Dengue o por negligencia médica de parte de los doctores del hospital en comento, violentándose así los derechos humanos a la vida y a la atención médica de la joven (CEDH-SON 2012b, 77-78).

²⁵⁵ Respuesta a solicitud de acceso a la información pública, CEDH/UETOM//73/2015 del 6 de julio de 2015 (Anexo 18). Las autoridades tardaron 4 años en dar “cumplimiento” a la recomendación 07/2011.

La finada acudió varias veces al hospital para recibir atención médica, en donde le recetaron unos medicamentos indicándole que no se trataba de nada grave, por lo que se retiró del hospital. Al no presentar mejoría, acudió nuevamente al centro de salud para que la atendieran nuevamente. Ahí fue internada y horas después falleció, el día 17 de noviembre del 2010, porque no recibió oportunamente la debida atención médica. Los resultados de las investigaciones realizadas por la Comisión Estatal de Derechos Humanos demostraron fundada la violación a los derechos humanos de la joven fallecida.

La Comisión sugirió a las autoridades el cumplimiento de tres puntos recomendatorios. La primera, que se giren instrucciones a las autoridades correspondientes, para que se establezca un programa integral de formación en materia de salud, poniéndose énfasis en las normas mexicanas en salud, para que el servicio público que proporciona el personal médico y de enfermería se ajuste a dicho marco normativo y a las sanas prácticas administrativas. Además, se solicita que se envíen al organismo las constancias que acrediten el cumplimiento de todo lo anterior

La segunda, que se dé comienzo inmediatamente a los procedimientos legales, para que sean sancionados conforme a derecho los responsables de las violaciones cometidas a Claire Denisse Hernández Murrieta, por causa de la prestación indebida del servicio público y la negación del derecho a la salud. Por lo anterior, se exige a las autoridades respectivas que cumplan las recomendaciones de ley, para que se deslinden las responsabilidades administrativas y las de carácter legal que dieran lugar, enviándose a la Comisión las pruebas de su cumplimiento.

Tercera, se proceda a indemnizar a los beneficiarios legales de Claire Denisse según lo marca la ley, como consecuencia de la responsiva institucional en la que incurrieron los enfermeros y médicos del hospital. Con fundamento en la Constitución Federal como en el Código Civil vigente en nuestro Estado, deben ser resarcidos los daños causados a los familiares de la occisa, con motivo de los actos violatorios cometidos por los servidores públicos del hospital. Este procedimiento deberá hacerse de forma conciliatoria, de manera que el organismo se ofrece para servir de intermediario en tales negociaciones, “en la inteligencia que en caso de no llegar a un arreglo las partes, se dejen a salvo los derechos para hacerlos valer por la vía jurisdiccional, por lo que en caso de considerarlo oportuno, se

haga por conducto de esta Comisión, una propuesta de indemnización o cite a una reunión para tal fin” (CEDH-SON 2012b, 78).

Esta recomendación tiene el estado de cumplimiento total por parte de la única autoridad a la que fue emitida, según consta en una respuesta a solicitud de información pública sobre el estado de las recomendaciones emitidas durante el año 2012 (véase anexo 17). Lo anterior, debido a que en el informe 2012 no se ofrece información acerca de qué modo la autoridad dio cumplimiento a los puntos recomendatorios, únicamente especifica el estado que guarda la recomendación al momento de publicación del informe (CEDH-SON 2012b, 78 y 95). El organismo defensor de los derechos humanos en la entidad, no informa al público el modo en que las autoridades cumplen las recomendaciones, quedando reservada esa información para el conocimiento exclusivo (privado) de las autoridades infractoras y de la propia CEDH, lo que genera opacidad y desconfianza ciudadana sobre el trabajo que realiza el organismo en la defensa de los derechos humanos.

Para dar cumplimiento a la primera acción, se dio “capacitación médica continua en el rubro de los Derechos Humanos a los trabajadores de la salud”; se han girado instrucciones para que se elabore “un programa integral que incluya capacitación y formación en materia de Derechos Humanos”. En este sentido, se anexa copia certificada del “programa de capacitaciones implementado durante el año 2011 mediante oficio de fecha 03 de febrero de 2012 debidamente asignado por el Director del Centro Médico “Dr. Ignacio Chávez” (anexo 18).

En cumplimiento de la segunda acción, la averiguación previa se encuentra en trámite con oficio número CII162572010, la cual “ha sido integrada en la Agencia del Ministerio Público del Sector Cinco de esta ciudad capital”. El Órgano de Control Interno del Instituto “inició un procedimiento administrativo ante la Contraloría del Estado, recayendo en el expediente No. RO/101/11.” En cumplimiento de la tercera acción, “se manifiesta que será la Autoridad Judicial la encargada de determinar si se incurrió en responsabilidad en la atención médica de-----, derivado de ello se fijará el monto de la indemnización misma que será acatada y se realizará el pago correspondiente” (anexo 18).

Respecto al cumplimiento de la tercera acción, no se indemnizó a los beneficiarios de la finada Claire Denisse Hernández Murrieta, como lo recomendó el organismo estatal; a pesar de ello, la CEDH consideró que la autoridad cumplió totalmente con esta acción, cosa

que indica la falta de seriedad del organismo para asegurar que realmente sean saldados los puntos recomendatorios sugeridos y de no cambiar el estado de las recomendaciones hasta que éstos sean cumplidos plenamente. Además, indica poca responsabilidad de las autoridades por cumplir las sugerencias de la Comisión, puesto que después de dos años de haberse emitido la resolución, la Autoridad Judicial no ha resuelto si hubo responsabilidad legal de parte del cuerpo médico que atendió a la hoy finada, para proceder a indemnizar a los beneficiarios.

En una solicitud de acceso a la información pública requerida a la Comisión Estatal de Derechos Humanos, sobre el estado actual que guardan las recomendaciones emitidas durante los años 1992-2003 y 2005-2010, se obtuvo por respuesta que se hizo un rastreo para localizar esa información, pero que no se encontró el archivo físico ni en electrónico del seguimiento de las recomendaciones emitidas durante estos años, sino que sólo se había podido localizar el archivo del seguimiento de las recomendaciones correspondiente al año 2010 (anexo 5). Esto implica que cuando hay cambio de administración, no se les da seguimiento a las recomendaciones pertenecientes a la gestión anterior, puesto que se pierden los archivos o se queman.²⁵⁶

Por otra parte, es sintomático que la Comisión no tenga esta información que es fundamental para el trabajo que realiza. El organismo no tiene en su base de datos la situación de las recomendaciones pendientes de cumplimiento de años anteriores, lo cual revela falta de seguimiento a las recomendaciones que quedaron pendientes de cumplimiento en otras administraciones. Esto no es lo único reprobable en el trabajo de un organismo, que mediante el instrumento de la recomendación busca resarcir a los quejosos sus derechos vulnerados, sino que tampoco da cuenta de cómo fueron cumplidas las recomendaciones que fueron cumplidas totalmente con posteridad a la publicación de los informes.

²⁵⁶ En una entrevista, Miguel Ángel Bustamante Maldonado (Anexo 24), refiere que hay una regla interna en la burocracia estatal que ordena que a los cinco años sean quemados los archivos, puesto que sería imposible guardar toda la información generada en cada administración. Los archivos del seguimiento a las recomendaciones extraviados pertenecen a los años 1993-2004 (Anexo 5). En el archivo de la CEDH, no se encontraron los expedientes de las recomendaciones cuyo cumplimiento total quedó pendiente. Este es un hecho serio que no debería suceder, puesto que el asunto del seguimiento de las recomendaciones es algo que amerita toda la seriedad del organismo; las recomendaciones tienen por objetivo restituir los derechos vulnerados, lo cual no es posible si se extravían o se queman los archivos físicos del seguimiento a las recomendaciones y de los documentos que prueban los avances del cumplimiento a las mismas.

En la página electrónica de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, se encuentran disponibles las versiones completas de las recomendaciones que fueron emitidas por este organismo durante el periodo 2005-2012.²⁵⁷ En cambio, la versión completa de las recomendaciones del primer periodo, 1992-2004, están en la revista del organismo. Las recomendaciones que se encuentran en la página electrónica de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, no presentan cual es la situación actual de las recomendaciones y, en consecuencia, tampoco la forma en que fueron cumplidas totalmente las recomendaciones que presenten ese estado.

Por otro lado, cabe señalar que a pesar de que la Comisión Estatal de Derechos Humanos tiene la facultad de solicitar al Congreso que comparezcan ante el Pleno del mismo aquellas autoridades que no aceptan o no cumplan una recomendación, para que expliquen su negativa, no ha habido un sólo caso que demuestre el uso de esta nueva facultad.²⁵⁸ Esto, no obstante, que hay recomendaciones del 2011 y del 2012 que aún no han sido cumplidas totalmente y que han rebasado los dos años de haber sido aceptadas por las autoridades (anexo 8).

5.2. Lo que explica que las autoridades cumplan las resoluciones

En esta sección, se presentan los resultados obtenidos durante el trabajo de campo, consistente en entrevistas realizadas a diversos actores involucrados en la defensa y promoción de los derechos humanos. Las primeras entrevistas fueron el fruto de una estancia de investigación realizada en el Instituto de Estudios Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana (IIHS-UV), campus Xalapa, Ver., dentro del periodo que va del 5 de agosto al 5 de septiembre de 2013. Se entrevistaron tanto a actores de organizaciones civiles de defensa de los derechos humanos, como a actores de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz.

Las personas entrevistadas fueron el maestro Ángel Martínez Armengol (profesor de la UV, ex conductor de RTV Noticias, 21 de agosto de 2013), el maestro Antonio Falcón Rodríguez y el maestro Geiser Manuel Casso Molinar, estos dos últimos en representación

²⁵⁷ Véase <http://www.cedhsonora.org.mx/portal/recommendations.php> (recuperado el 1 de octubre de 2014).

²⁵⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 102, Apartado B, párrafo 2; Ley 123, que funda la Comisión Estatal de Derechos Humanos, Artículo 47, párrafo 3.

del maestro Luis Fernando Perea Escamilla, Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos Veracruz (CEDHV) (29 de agosto de 2013), Francisco Domínguez Canseco, Coordinador General del Centro de Estudios Municipales Heriberto Jara Corona A. C. (CESEM) (16 de agosto del 2013), Patricia Benítez Pérez, Secretaria General del Centro de Estudios Municipales Heriberto Jara Corona A. C. (CESEM) (19 de agosto de 2013) y Monserrat Díaz, Directora del Colectivo Feminista de Xalapa e Integrante del Consejo Ciudadano de la CEDHV (29 de agosto de 2013).

La segunda fase de entrevistas tomó en cuenta a actores directamente involucrados en la protección no jurisdiccional de los derechos humanos del Estado de Sonora y actores pertenecientes a las organizaciones de la sociedad civil. Los actores que accedieron a una entrevista fueron Luis Alberto Medina, Director del Programa Proyecto Puente (27 de septiembre de 2013), Guillermo Noriega Esparza, Director de Sonora Ciudadana A. C. (4 de octubre de 2013), Jorge Sáenz Félix, tercer Presidente de la CEDH de Sonora (el 17 de octubre de 2013), José Gerardo Gastelum Bojórquez, actual Secretario Técnico de la CEDH de Sonora (5 de septiembre del 2014), Miguel Ángel Maldonado Bustamante, segundo Presidente de la CEDH de Sonora (24 de septiembre de 2014), Luis Alberto León León, Visitador General durante la gestión de José Antonio García Ocampo, primer Presidente de la CEDH de Sonora (27 de septiembre de 2014) y Raúl Arturo Ramírez Ramírez, cuarto Presidente de la CEDH (7 de enero de 2015).

5.2.1. La autonomía formal y la autonomía funcional

En relación a la autonomía funcional, debe distinguirse entre autonomía formal, funcional y presupuestal. La autonomía formal, consiste en que desde el punto de vista jurídico se reconoce a la Comisión como un organismo de carácter autónomo, en el sentido de que se trata de una institución no adscrita o subyugada a una dependencia de gobierno, pues no forma parte del Poder Ejecutivo, del Legislativo, ni del Judicial. Es un organismo que tiene su propio presidente, el cual es elegido por el Congreso. Por autonomía funcional, debe entenderse aquí el hecho de que la Comisión elabora sus propios proyectos anuales de trabajo, sus anteproyectos de egresos y el trabajo a favor de la divulgación, la promoción y defensa de los derechos humanos. En este sentido, las recomendaciones y todas las acciones encaminadas a la restitución de los derechos humanos deberían ser autónomas.

La autonomía financiera, quiere decir que la Comisión deberá contar con su propio presupuesto para operar. La autonomía financiera y el patrimonio propio están relacionadas con la autonomía funcional. Una institución que no es autónoma financieramente y que, además, tampoco cuenta con su propio patrimonio, difícilmente podrá gozar de autonomía funcional. Algunos autores ven como elemento clave de la autonomía funcional el proceso de elección del ombudsman, pues consideran que los candidatos idóneos al puesto de presidente son aquellos que no tienen vínculos con los partidos políticos, ni con grupos de interés privado, sino sólo con la ciudadanía que es a la que representan. Otros autores consideran que la autonomía financiera es el factor clave para asegurar la autonomía funcional, a través de mecanismos que impidan que el Ejecutivo realice recortes presupuestales que controlen sus actividades.

En las entrevistas, las autoridades involucradas en la defensa no jurisdiccional de los derechos humanos en nuestro estado dieron su particular punto de vista sobre el caso de la autonomía de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, el cual difirió en algunos aspectos de la concepción que tienen los representantes de las organizaciones civiles sobre este mismo tema, e inclusive, con la de los Visitadores Generales. Sin embargo, todos coincidieron en que la Comisión no es autónoma financieramente.

En este sentido, dos ombudsman sonorenses respondieron a la cuestión de si es autónomo el organismo en dos vertientes: la primera, en que el organismo fue autónomo en su propia gestión;²⁵⁹ la segunda, que la autonomía es una “aspiración”, un ideal que se persigue.²⁶⁰ No obstante, reconocieron que el Ejecutivo del Estado hace recortes al Anteproyecto del Presupuesto de Egresos, lo cual merma autonomía al organismo. El actual Secretario Técnico del Organismo Estatal, José Gastelum Bojórquez, sostuvo en entrevista que el organismo no tiene autonomía financiera, pues necesariamente su presupuesto depende del que le asigne el Ejecutivo antes de pasar al Congreso.²⁶¹ En esta misma línea,

²⁵⁹Véase la entrevista a Jorge Sáenz Félix, tercer Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, 17 de octubre del 2013 (Anexo 23); entrevista a Luis Alberto León León, Visitador General durante la gestión de José Antonio García Ocampo, Primer Presidente de la Comisión de Derechos Humanos de Sonora, 27 de septiembre de 2014 (Anexo 22).

²⁶⁰ Entrevista a Miguel Ángel Bustamante Maldonado, Segundo Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, 24 de septiembre de 2014 (Anexo 24).

²⁶¹ Entrevista a José Gerardo Gastelum Bojórquez, Secretario Técnico durante la gestión de Raúl Arturo Ramírez Ramírez, Cuarto Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, 5 de septiembre de 2014 (Anexo 26).

se pronunció Guillermo Noriega, Director de Sonora Ciudadana A. C., quien asegura que el organismo “no es autónomo financieramente, pues le controlan el presupuesto”²⁶².

No obstante, dirigentes de diversas organizaciones civiles coinciden en la idea de que las Comisiones de Derechos Humanos no son realmente autónomas, pues para ello hace falta que el presidente sea una persona con una experiencia y trayectoria civil lejana a los partidos políticos y al gobierno, lo cual no sucede; un consejo que funcione bien, que sea quien llame a rendir cuentas al presidente y no al revés; que los visitadores y el personal que trabaja en la institución sean el resultado de una convocatoria pública, porque actualmente predomina “el cuatismo, las amistades, etc., que es de lo que están llenas estas instituciones”.²⁶³

Tendría, además, que trabajar conjuntamente con las organizaciones de la sociedad civil y hacer labor de promoción en los principales centros educativos del Estado; “más allá de la simple conferencia, es necesario que los egresados de las universidades, sean públicas o privadas, sean promotores activos de la importancia de los derechos humanos”.²⁶⁴ Sin embargo, no cabe duda que la elección del ombudsman pasa por un proceso de intervención política, “siguen siendo en realidad elegidos por el gobernador”.²⁶⁵ Esto impide que la Comisión tenga una autonomía real que esté más allá del papel.

En la actualidad, se piensa que estos organismos de defensa de los derechos humanos son autónomos “porque así está puesto en el papel”²⁶⁶; pero en la práctica, estos organismos se encuentran “partidizados [...] y politizados sus nombramientos, no ciudadanizados; o bien, no obedecen a las mayorías, sino a las minorías de clase política de nuestro país”²⁶⁷. Por esta razón, es importante distinguir entre “autonomía real” y “autonomía formal”. La primera es la autonomía funcional, la segunda es el reconocimiento jurídico de esa autonomía. Sin embargo, la mayoría de los entrevistados refirieron que la autonomía

²⁶² Entrevista a Guillermo Noriega Esparza, Director de Sonora Ciudadana A. C., 4 de octubre del 2013 (Anexo 25).

²⁶³ Entrevista a Francisco Domínguez Canseco, Coordinador del Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara Corona (CESEM), 16 de agosto de 2013.

²⁶⁴ Entrevista a Samuel Hernández Apodaca, Director General de PAIDEIA, Consultoría para el conocimiento, 18 de agosto de 2013.

²⁶⁵ Entrevista a María Monserrat Díaz, Directora del Colectivo Feminista de Xalapa, 29 de agosto de 2013.

²⁶⁶ Entrevista a Patricia Benítez Pérez, Encargada de la Oficina del Centro de Estudios Municipales Heriberto Jara AC (CESEM), 19 de agosto de 2014.

²⁶⁷ Entrevista a Luis Alberto Medina, Director del Programa Proyecto Puente del Noticiero Stéreo 100.3 FM, 27 de septiembre del 2013 (Anexo 27).

depende mucho de quien ostenta el cargo de presidente del organismo, la autonomía que el presidente quiera darle a la institución defensora.

5.2.2. La autoridad moral y la fundamentación

En la teoría se sostiene que la autoridad moral del ombudsman es lo que hace que la Comisión tenga un desempeño eficiente en sus funciones. No obstante, no se entiende cómo pueda tener autoridad moral el organismo, cuando carece de autonomía financiera, a pesar que formalmente su autonomía esté plasmada en la Ley 123 que funda la Comisión Estatal de Derechos Humanos. En este tenor, Jorge Sáenz y Miguel A. Bustamante comparten la idea de que el cumplimiento de las recomendaciones tiene que ver con la autoridad moral del ombudsman. Es más, dicen que cuando la autoridad del ombudsman es respaldada por la del gobernador, es decir, cuando trabajan conjuntamente instando a las autoridades del estado a que acepten y cumplan las recomendaciones, la respuesta de los servidores públicos favorece el incremento del número de resoluciones aceptadas y cumplidas.

Miguel A. Bustamante Maldonado, segundo ombudsman de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, considera que son varios los factores los que explican que las autoridades cumplan las recomendaciones, pero el factor principal sigue siendo la autoridad moral del ombudsman. Considera que existe un factor que debe tomarse en cuenta para que las autoridades cumplan y acepten las recomendaciones: que estén bien fundadas y motivadas. Sin embargo, sería deseable que las resoluciones que emite la Comisión adquieran el carácter de vinculatorias, para que su cumplimiento sea obligatorio. En una entrevista mantenida con el ex ombudsman sonoreense, en la que se le preguntó sobre los factores que explican que las autoridades cumplan las recomendaciones, dijo que:

Son muchos los factores, pero la autoridad moral es el presupuesto fundamental. Tiene que estar sustentada en algo. Primero que nada en tu prestigio como Presidente de la Comisión, que redunda en la autoridad moral, y luego en la sustentación legal. Como te exige la Constitución, tus resoluciones deben estar detenidamente bien fundadas y motivadas, de tal manera que no sea cuestionable, que cuando la lea el destinatario de la recomendación no tenga salida, tenga que cumplirla. Si un

gobernante, por ejemplo, respeta a la institución, y quiere que prevalezca el famosísimo Estado de Derecho y que las instituciones florezcan y arraiguen en la comunidad, les dirá a sus colaboradores que por favor acaten las recomendaciones de la Comisión. Deberían ser vinculantes, porque de otra manera fácilmente las eluden.²⁶⁸

De acuerdo con Jorge Sáenz Félix, tercer ombudsman de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, para que las autoridades cumplan las recomendaciones es necesario que esté bien fundamentado todo el proceso de investigación. Además, estas resoluciones deberían ser vinculatorias, para que las autoridades queden obligadas legalmente a aceptarlas y cumplirlas, pues hasta ahora su cumplimiento sigue dependiendo de la buena voluntad de las autoridades y de la autoridad moral del ombudsman. No tiene sentido que existan estas instituciones de defensa de los derechos humanos, mientras no tengan facultades para imponer sanciones. En una entrevista, el tercer ombudsman comentó que:

El Congreso tiene que sancionar a la autoridad que incumple y de manera fuerte. Y ¿te digo algo? Si la Comisión no tiene la capacidad de poder sancionar, te digo algo tajante: no tiene caso que existan, ni la nacional ni la estatal. Mandaba yo a averiguar y usualmente sí era cierto de que cuando nosotros recomendábamos tal cosa se cumplía (sanciones administrativas). La única sanción que les aplican, si es que la hay, es que cambian de lugar a quienes violan derechos humanos. Pero eso no es cumplir la ley con rigor o contribuir al mejoramiento del Estado de Derecho y de la Seguridad Pública.²⁶⁹

Luis Alberto León León, otrora Visitador General en la época de José Antonio García Ocampo, considera que el factor determinante para que las autoridades cumplan las recomendaciones que emite la Comisión Estatal de Derechos Humanos es la autoridad moral del ombudsman. Esta autoridad moral “tiene que ver con la personalidad de quien

²⁶⁸ Entrevista a Miguel Ángel Bustamante Maldonado, segundo Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, 24 de septiembre de 2014 (Anexo 24).

²⁶⁹Véase entrevista a Jorge Sáenz Félix, Tercer Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, 17 de octubre del 2013 (Anexo 23).

desempeña el cargo; el peso moral que le da al mismo su integridad y el reconocimiento social previo a su designación, son lo que le confiere autoridad para recomendar, exigir o abrir procesos de conciliación”.²⁷⁰ Por su parte, José Gastelum Bojórquez, actual Secretario Técnico de la CEDH de Sonora, apunta que “el cumplimiento de éstas tiene mucho que ver con la buena disposición de las autoridades”.²⁷¹ Dada la naturaleza moral de las Comisiones de Derechos Humanos, la fuerza de las recomendaciones descansa en la autoridad moral del ombudsman para que sean cumplidas. En otros países, las resoluciones tienen efecto vinculante, pero “el sistema mexicano, que pertenece al sistema español y portugués de ombudsman, [...], nuestras recomendaciones están en el nivel, incluso lo marca nuestra propia Constitución, de no vinculantes”.²⁷²

El problema de dotar a las recomendaciones de carácter vinculante, refieren Gastelum Bojórquez y León León, consiste en que invadiría al actual sistema jurisdiccional de procuración de justicia, convirtiéndose en una especie de cuarto poder. Empero, según Bojórquez, deberían ser vinculatorias las recomendaciones, porque de lo contrario no se repara el daño cometido a la víctima, que es donde han quedado a deber las autoridades involucradas en la impartición de justicia. Por el contrario, León León es del parecer “que no deben tener carácter vinculatorio las recomendaciones, pues la Comisión sustituiría a los órganos jurisdiccionales o administrativos que procuran o imparten justicia, creando una duplicidad en las funciones y los fines de estas instancias”.²⁷³ En el momento en que las recomendaciones se hagan vinculantes, la Comisión ingresaría al sistema de defensa jurisdiccional de los derechos humanos suplantando a quien sí tiene atribuciones para ello. El cumplimiento de las recomendaciones debe descansar “sobre todo en la autoridad moral

²⁷⁰ Entrevista a Luis Alberto León León, Visitador General durante la gestión de José Antonio García Ocampo, Primer Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, 27 de septiembre de 2014 (Anexo 22).

²⁷¹ Entrevista a José Gerardo Gastelum Bojórquez, Secretario Técnico durante la gestión de Raúl Arturo Ramírez Ramírez, Cuarto Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, 5 de septiembre de 2014 (Anexo 26).

²⁷² Ídem.

²⁷³ Entrevista a Luis Alberto León León, Visitador General durante la gestión de José Antonio García Ocampo, Primer Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, 27 de septiembre de 2014 (Anexo 22).

de la persona que constituye el ombudsman. Ombudsman es una persona, no toda la institución”.²⁷⁴

Geiser Manuel Caso Molinari, sostiene que la fortaleza que tienen los organismos públicos de defensa de los derechos humanos es precisamente la calidad moral para emitir las recomendaciones y la buena fe de las autoridades para cumplirlas. El espíritu de las Comisiones, su origen, es el que actualmente tienen: emitir sólo “recomendaciones en derechos humanos”.²⁷⁵ La elaboración de una recomendación es un procedimiento complejo; se trata de “una resolución, además, fundamentada desde un inicio con tratados internacionales, fundamentación nacional, estatal e, incluso en algunas ocasiones, local.”²⁷⁶ Estas se emiten por violaciones graves a los derechos humanos, cuando se transgreden los derechos a la vida, a la integridad personal y a la libertad. Las recomendaciones que no son aceptadas por la autoridad local, el peticionario puede interponer un recurso a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para que éste organismo la emita en contra del gobernador del Estado, de modo que “al servidor público no le queda otra cosa que acatarla, aceptarla”.²⁷⁷

Por su parte, los dirigentes de agrupaciones de la sociedad civil organizada y representantes de los medios de comunicación, dieron sus pareceres sobre este tema. Guillermo Noriega es de la opinión de que el sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos debe permanecer como está, pues de convertirse al sistema jurisdiccional se estarían “duplicando esfuerzos en términos de que ahora se tendría un doble sistema jurisdiccional de protección de garantías”. El problema de fondo es que “el sistema de manera teórica ha ido descomponiéndose a lo largo de los años con la cooptación de su autonomía y la limitación de quién es titular”.²⁷⁸ Luis Alberto Medina,

²⁷⁴ Ídem. Esta concepción de ombudsman difiere de la que tiene la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, para la cual el ombudsman es todo el organismo, no sólo el presidente de la misma (Monsiváis 2010).

²⁷⁵ Entrevista a Geiser Manuel Caso Molinari, Primer Visitador General de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz durante la gestión de Luis Fernando Perera Escamilla, 29 de agosto del 2013.

²⁷⁶ Ídem.

²⁷⁷ Ídem.

²⁷⁸ Entrevista a Guillermo Noriega Esparza, Director de Sonora Ciudadana A. C., 4 de octubre del 2013 (Anexo 25). Además, de acuerdo con Guillermo Noriega, “las recomendaciones deben de ser no vinculatorias. Su fuerza en teoría debe residir en la fuerza del rechazo social ante el la conducta inapropiada de una autoridad. Para que las recomendaciones tengan fuerza tienen que ser ampliamente difundidas en los medios, con la sociedad y la sociedad con las organizaciones defensoras de derechos humanos. Todos tendríamos que ir a pedirle a la autoridad que cumpla cabalmente con las recomendaciones.”

piensa que existe un vacío en las recomendaciones, pues no son obligatorias cuando deberían serlo, para que se castigue a las autoridades que no cumplen las resoluciones. Los ombudsmen son dependientes del gobierno, porque “a los gobiernos en turno no les conviene ser vigilados o tener un ombudsman independiente”. Aún más, la Comisión Estatal de Derechos Humanos “se rige bajo las reglas de una democracia autoritaria que es la que vive México, no va más allá de lo que el papel establece, ni la veo preocupada por establecer un castigo penal e impulsar las reformas”.²⁷⁹

Montserrat Díaz, Directora del Colectivo Feminista de Xalapa, explica que el problema principal no es lograr que se cumplan todas las recomendaciones, pues se sabe que se alcanza más del noventa por ciento de cumplimiento, sino la manera en que son cumplidas las recomendaciones.²⁸⁰ Las recomendaciones deberían ser vinculantes, para que generen una situación jurídica que coaccione a la autoridad pública señalada so pena de sanciones. Debería quedar legalmente establecido, sin necesidad de que el peticionario lo solicite, que si una recomendación no es aceptada o cumplida, se vaya al organismo nacional para que éste la remita en contra del gobernador y así genere más presión para que sea acatada. De acuerdo con la entrevistada, “es clarísimo que de ese universo de recomendaciones, el cincuenta por ciento o un setenta por ciento o hasta más en realidad, son circunstancias que no propician desalentar las violaciones a los derechos humanos”.²⁸¹ Por ejemplo, se han dado casos de maestros pederastas, que se les impone como sanción cambiarlos de escuelas, lo que provoca que vayan a otros lugares a cometer latrocinios.

Samuel Hernández Apodaca, sugiere hacer reformas que exijan a las autoridades el cumplimiento de las recomendaciones, puesto que hasta ahora sólo son recomendaciones morales. Sin embargo, advierte que existe el riesgo de “judicializar los derechos humanos en este intento por protegerlos”.²⁸² Por su lado, Ángel Martínez Armengol, considera que las recomendaciones deben ser más vinculantes, porque así como están son sólo morales. Los tiempos de emisión de las resoluciones tendrían que ser más cortos, porque ha habido

²⁷⁹ Entrevista a Luis Alberto Medina, Director del Programa Proyecto Puente del Noticiero Stéreo 100.3 FM, 27 de septiembre del 2013.

²⁸⁰ A parte del activismo social que realiza en El Colectivo Feminista de Xalapa, Montserrat Díaz es Consejera Ciudadana de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Veracruz, en la actual administración de Fernando Perea Escamilla.

²⁸¹ Entrevista a Montserrat Díaz, Directora del Colectivo Feminista de Xalapa, 29 de agosto de 2013.

²⁸² Entrevista a Samuel Hernández Apodaca, Director General de Paidea, Consultoría para el conocimiento, 18 de agosto de 2013.

casos de recomendaciones que tardan en emitirse más de ocho meses, incluso años, lo cual es absurdo. Las Comisiones deberían incorporar el principio de suplencia de la queja, para que “sin dejar de ser organismos de Estado, se pongan más del lado del ciudadano a la hora de defender un derecho humano que del lado de la autoridad”.²⁸³ Lo anterior, a causa de que las autoridades disponen de más recursos para defenderse adecuadamente, sean legales, financieros, humanos, pero el ciudadano no cuenta con estos recursos.

Francisco Canseco, Coordinador del Centro de Estudios Municipales Heriberto Jara, sostiene que como las recomendaciones que emiten las Comisiones no son vinculantes, las autoridades no están obligadas a cumplirlas, porque no tienen “vinculación legal”. El cumplimiento de éstas depende de la fuerza moral del organismo. No obstante, se requiere que las resoluciones adquieran el carácter de mandato legal, para que su cumplimiento sea obligatorio. Esto únicamente es posible modificando “la ley, de tal suerte que si a alguien se le documenta que cometió una violación a los derechos humanos de un trabajador, de un usuario, o de un ciudadano, estas resoluciones de la Comisión tendrían que ser aplicadas. Y el primer paso es la renuncia al cargo.”²⁸⁴

La autoridad moral del ombudsman y la fundamentación jurídica de las recomendaciones son dos factores que explican el cumplimiento de las recomendaciones. No obstante, no son los únicos factores que intervienen para que los funcionarios las acaten, también está la buena voluntad de las autoridades. Así como el desempeño eficiente de un organismo de defensa de los derechos humanos depende de quien ostenta el cargo de ombudsman, de igual modo el cumplimiento de las recomendaciones se relaciona con las autoridades responsables de cumplirlas. Por lo tanto, habrá autoridades dispuestas a aceptar y cumplir las resoluciones dictadas por el organismo y otras que no lo están. Es importante indicar que tanto los ombudsman entrevistados como los visitantes del organismo, concuerdan en que el respaldo del Ejecutivo hacia el ombudsman es clave para que las autoridades acepten y cumplan las recomendaciones.

²⁸³ Entrevista a Ángel Martínez Armengol, ex conductor de programas de noticias en Radio y Televisión de Veracruz (RTV), 21 de agosto de 2013.

²⁸⁴ Entrevista a Francisco Domínguez Canseco, Coordinador del Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara Corona (CESEM), 16 de agosto de 2013.

5.2.3. La negociación política y el seguimiento

Dos factores más vinculados con el cumplimiento de las recomendaciones son la negociación política y el seguimiento de las recomendaciones. La negociación política implicaría que las autoridades de la Comisión contactan a las autoridades para informarles que se ha emitido una recomendación en contra de ellas por una violación a los derechos humanos; las exhorta a acatarlas y a darles cabal cumplimiento. Este es el elemento positivo de la negociación, que forma parte del proceso formal llevado a cabo por el organismo. En cambio, existe un proceso informal en la negociación política de las recomendaciones, que constituye el elemento negativo de todo el proceso. Este proceso informal consiste en que las autoridades públicas negocian la aceptación y cumplimiento de las recomendaciones con el organismo, a condición de que éste suavice los puntos recomendatorios en ellas sugeridos. De esta manera, las autoridades del gobierno y de la CEDH simulan que se cumplen totalmente las recomendaciones y que se restituyen los derechos vulnerados de las víctimas.

Por otro lado, cuando se trata de casos de quejas que denuncian una violación cometida por parte de altos mandos del gobierno, el organismo de defensa de los derechos humanos local las desecha como improcedentes. Este es otro aspecto de la negociación entre autoridades de la Comisión y las autoridades públicas, pues necesariamente cuando llega una persona al organismo con un caso de denuncia por una violación grave a los derechos humanos perpetrada por el Ejecutivo, el ombudsman tiene que enterarlo del caso. Éste último dictará al Presidente de la Comisión que se deseche el caso como improcedente, porque de llegar a recomendación pueden verse afectados intereses políticos. Esto da lugar a la politización de casos de abusos de los derechos humanos, lo cual ya ha sucedido en nuestra entidad, como se expuso anteriormente (sección 3.2.3).

El segundo factor, es el seguimiento de las recomendaciones, parte medular para que las autoridades cumplan las resoluciones que emite la Comisión Estatal de Derechos Humanos. El descuido del seguimiento de las resoluciones es causa de que las autoridades tarden más en cumplirlas, que no las cumplan o se queden en el olvido. El deficiente seguimiento, se refleja inmediatamente en los informes de trabajo, aunque este hecho contrasta con algunas opiniones vertidas por los actores responsables de rendir cuentas ante los tres poderes, como se verá más adelante.

En entrevista, el Visitador General de la CEDH-SON en la época de José Antonio García Ocampo, Luis Alberto León León, comentó que hay casos de recomendaciones arbitrarias, que pueden ser utilizadas con fines políticos, aunque nunca hizo alusión a casos de recomendaciones emitidas en el estado de Sonora. Sin embargo, reconoció que sí hay casos en que las recomendaciones se politizan, pervirtiéndose el fin para el que fue creado este instrumento, a saber, la restitución de los derechos humanos. El ex Visitador pone de ejemplo el caso de Colima:

En Colima había unas recomendaciones que hasta daban vergüenza, casi delictuosas. O sea, inventaban, falsificaban, armaban con poca técnica jurídica y eso es peor. Se prestan para ser usadas de manera política dependiendo del Estado. Yo lo vi en Colima. En Colima el Presidente de la Comisión estaba en contubernio con gente del Estado. Cuando las recomendaciones se politizan, la Comisión pierda credibilidad social. Esto habla de que funciona el sistema. Las resoluciones de la Comisión Estatal de Derechos Humanos no son definitivas, son susceptibles, por parte del quejoso, de plantear la revisión ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos.²⁸⁵

Existen casos en que las autoridades buscan al Visitador que emitió la recomendación para negociar el cumplimiento de la misma. La descripción de este caso se omite por petición del informante, que pidió mantener su anonimato. Desde luego, el hecho no fue abiertamente aceptado por todos los ombudsmen, pero más de dos actores aceptaron la existencia de este tipo de arreglos. En entrevista, no reconocieron abiertamente haber negociado con las autoridades, pero dejan abierta la posibilidad de que en la práctica se negocien las recomendaciones. Sáenz Félix, por ejemplo, afirma que “nadie se atrevió a proponerme nada, porque sabían que conmigo no había negociación”.²⁸⁶ En cambio, Maldonado Bustamante, deja abierta la posibilidad de la negociación, cuando acepta implícitamente que ésta se da, pero que depende del ombudsman pactar con la autoridad para que acepten las recomendaciones. Por ejemplo, pueden decirte “quiere el gobernador o

²⁸⁵ Entrevista a Luis Alberto León León, Visitador General durante la gestión de José Antonio García Ocampo, Primer Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, 27 de septiembre de 2014 (Anexo 22).

²⁸⁶ Entrevista a Jorge Sáenz Félix, Tercer Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, 17 de octubre del 2013 (Anexo 23).

quiere fulanito que le bajas, que no llegue este asunto a sus últimas consecuencias. Ésta es otra situación que depende de ti [del ombudsman].”²⁸⁷

En el caso de la negociación política de las recomendaciones, los dirigentes de agrupaciones de la sociedad civil reconocen que existe esta práctica. Guillermo Noriega asiente que tiene que haber negociación política para que las autoridades acepten las recomendaciones, pues cuando el ombudsman no llega a arreglos con las autoridades difícilmente éstas las aceptan. Esta negociación se lleva a cabo de manera extraoficial, por eso es muy difícil comprobarlo empíricamente. Está el caso de cinco recomendaciones emitidas por la ombudsman de Nuevo León al ISSSTELEON por negar los servicios de salud a los trabajadores enfermos y también a la Secretaría de Educación por despedirlos injustificadamente.

Sin embargo, ninguna de estas resoluciones fue aceptada, pese a haber alcanzado alta difusión pública siendo que siempre se las aceptaban. La respuesta es que ella emitía recomendaciones silenciosamente para que se las aceptaran, las negociaba políticamente con las autoridades antes de emitirlas. Por supuesto, concluye Noriega, que “hay negociación política de las recomendaciones y en los términos de cómo se emiten también”. Sin embargo, “esa mancuerna que hace ombudsman-autoridad pervierte el proceso. La mancuerna tiene que ser: ombudsman, sociedad civil más medios de comunicación”.²⁸⁸

En relación con el seguimiento de las recomendaciones, debe señalarse que tanto en la administración de Antonio García Ocampo como en la de Miguel Ángel Bustamante Maldonado, no se define qué es el seguimiento de las recomendaciones. Examinando los informes de ambas gestiones, el organismo no especifica qué cosa entiende por seguimiento. El informe “Cuatro años de trabajo” (1996), documento que resume todo el periodo de gestión de Antonio García Ocampo, no presenta ninguna definición de seguimiento de las recomendaciones, tampoco lo hace el segundo (1994) y cuarto informes (1996) correspondientes a esta misma gestión.²⁸⁹ El informe de actividades 1997, presenta

²⁸⁷ Entrevista a Miguel Ángel Bustamante Maldonado, Segundo Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, 24 de septiembre de 2014 (Anexo 24).

²⁸⁸ Entrevista a Guillermo Noriega Esparza, Director de Sonora Ciudadana A. C., 4 de octubre del 2013 (Anexo 25).

²⁸⁹ El primero y tercer informes de la administración de José Antonio García Ocampo no se encuentran disponibles en la biblioteca de la CEDH. Tampoco pudo facilitárnoslos el ex Secretario Técnico del organismo, Héctor Rodríguez Espinoza, en la época del primer ombudsman de la Comisión Estatal, quien amablemente nos proporcionó el segundo y cuarto informes ya citados.

la misma situación en la sección del mismo titulada “seguimiento de las recomendaciones”, la que literalmente refiere lo siguiente:

El destinatario de la Recomendación dispone de 15 días para responder si la acepta o no. En caso negativo o si omite respuesta se hace del conocimiento de la opinión pública. En caso afirmativo, dispondrá de un plazo de 15 días contados a partir del vencimiento del término anterior, a fin de enviar a la Comisión las pruebas de que las sugerencias que contiene han sido cumplidas” (CEDH 1997, 106).

No existe ninguna evidencia documental en estos informes de que se hagan públicos el rechazo y el incumplimiento de una recomendación por parte de las autoridades, pues no se menciona en ninguna parte de los mismos en qué periódicos y programas de radio y televisión salió a la luz pública la negativa.²⁹⁰ A raíz de lo anterior, se desprende que hay una diferencia notable entre los dichos y los hechos del organismo en relación al asunto de la publicidad de las recomendaciones.

En el informe de actividades 1998, particularmente en el apartado sobre el seguimiento de las recomendaciones, se dice “a continuación se presenta el seguimiento que se ha dado a las Recomendaciones emitidas desde el 17 de Octubre de 1996 a la fecha, en la inteligencia de que *aquellas que no se mencionan se encuentran totalmente cumplidas*” (CEDH-SON 1998, 62).²⁹¹ En ningún momento se define explícitamente qué debe entenderse por seguimiento de las recomendaciones, simplemente se da por entendido.

Por la manera en que la Comisión maneja esta sección, da entender implícitamente que el seguimiento de las recomendaciones es dar a conocer cuál es el estatus que guardan

²⁹⁰ Este hacerse del conocimiento de la opinión público implicaría que las negativas de las autoridades se dan a conocer a la ciudadanía, a través de los principales medios de comunicación, prensa escrita o televisión. En los informes 1994 y 1996 de José Antonio García Ocampo en las secciones “programa de divulgación social” y “programas de radio y televisión” vienen enlistados los programas de radio y televisión donde participó la Comisión difundiendo la cultura de los derechos humanos (CEDH-SON 1994, 92-95; 1996a, 139-142). En el informe 2007 se aprecia una reducción en el número de veces que la Comisión participa en estos medios, pues se dice en este documento que “en el año que se informa se realizaron 07 entrevistas radiofónicas, 06 televisivas y 02 en prensa; se emitieron 18 boletines informativos” (CEDH 1997, 229). El número de veces en que la comisión hizo acto de presencia en los medios de comunicación fue superior en los informes de José Antonio García Ocampo en relación con la de Miguel A. Bustamante M. y de los dos ombudsman siguientes. Esta reducción del uso de los medios de comunicación puede advertirse también en el informe 2002, en el que se dice de manera literal que “la información difundida en el lapso que interesa se sintetiza en: 08 entrevistas de radio, 03 en televisión y 29 en prensa” (CEDH-SON 2002b, 18).

²⁹¹ Las cursivas son nuestras. En el informe 2000 también se encuentra esta leyenda, véase CEDH-SON 2000, 17.

las recomendaciones del año sobre el que se rinde informes y, en algunos casos, el estado de las recomendaciones que quedaron pendientes de cumplimiento en años anteriores. Esto puede verse en el informe 1998, en el que sólo se da seguimiento a las recomendaciones emitidas desde 1996. Sin embargo, jamás se informa sobre las recomendaciones que quedaron pendientes de cumplimiento desde los años 1992 hasta 1995.

Otro problema común a la mayoría de los informes respecto al seguimiento de las recomendaciones, es que la Comisión se limita a decir cuál es el estatus que guardan las recomendaciones, pero nunca especifica cómo fueron cumplidas aquellas recomendaciones que tienen el estatus de totalmente cumplidas de años anteriores y del año del cual se rinde informe. Este hecho puede corroborarse principalmente en los informes de Jorge Sáenz Félix y Raúl Arturo Ramírez Ramírez durante el segundo periodo, 2004-2012, y de los informes 2002 y 2003 del primer periodo. Es importante que el organismo dé a conocer cómo fueron cumplidas las recomendaciones que dice fueron cumplidas totalmente por las autoridades, para generar confianza y credibilidad.

En el caso de los informes 1997 y 1998, el organismo aclara que las recomendaciones de años anteriores que no se mencionan en el informe, se debe a que se encuentran totalmente cumplidas. El informe 1999, sí presenta seguimiento de las recomendaciones que se generaron en ese año, pero no de las emitidas en años anteriores. El informe 2000, presenta el seguimiento de las recomendaciones emitidas desde el año 1997. Los informes de la administración de Miguel Ángel Bustamante Maldonado de 1997-2001, no sólo presentan el estado que guardan las recomendaciones, sino también cómo éstas fueron cumplidas, a excepción de los informes 2002 y 2003, que sólo presentan el estado de las recomendaciones (CEDH-SON 2007a, 1997, 1998, 2001b, 2002b, 2003b, 1999, 2000b).

En este mismo rubro, los informes del segundo periodo no presentan cuál es el estado de las recomendaciones que quedaron pendientes de cumplimiento de años anteriores, a excepción del informe 2007 que también presenta el estado que guardan las recomendaciones 2006. Pareciera que dicha información fuera secreta y reservada al organismo defensor de los derechos humanos, cuando esta información por ley es pública (Reglamento Interno, Artículo 100). Los informes que la Comisión debe rendir ante los tres poderes del estado durante la primera semana del mes de febrero de cada año, tienen que dar cuenta no sólo del estado de las recomendaciones del año sobre el que se rinde informe,

sino también el de los años anteriores, porque la mayoría de éstas quedan pendientes de cumplimiento total.²⁹² El peligro de no informarse cuál es la situación de las recomendaciones pendientes de cumplimiento, es que se queden en el olvido, no se cumplan, o se cumplan de manera discrecional, pues ya se ha visto que no se da a conocer qué sucedió con las recomendaciones cuyo cumplimiento quedó pendiente y qué sanciones se aplicaron.

Las recomendaciones totalmente cumplidas contenidas en los informes del primer periodo, sí dicen cómo se cumplieron las acciones sugeridas en la recomendación, pero el defecto que tienen es que son confusas y no aclaran cómo es que la Comisión califica de totalmente cumplidas las recomendaciones, cuando la autoridad no cumple las sugerencias tal como las plantea el organismo; algunas de ellas no mencionan si hubo o no sanciones al concluir las averiguaciones previas del caso y aun así se cumplen. Esta confusión proviene de un manejo oscuro del lenguaje por parte del organismo. Es inconcebible, por un lado, que el organismo recomiende a las autoridades competentes (Ministerios Públicos y Contraloría General del Estado) hacer investigaciones y aplicar sanciones por presunta violación a los derechos humanos de ciudadanos; y por el otro, que se conforme con recibir oficios de esas autoridades con promesas de pronta resolución en los que casi siempre se resuelven no hallando culpables a ninguna de las autoridades involucradas en el ilícito. Este es el caso, por ejemplo, de la recomendación 03/2005, que fue la única totalmente cumplida en el informe 2005 (CEDH-SON 2005, 20).

En entrevista, el segundo ombudsman del Organismo Estatal, Miguel Ángel Bustamante Maldonado, explicó que “en los informes existe la deficiencia de que no se explica detalladamente cómo se cumplieron las recomendaciones. Tiene que haber alguien que proponga subsanar esa deficiencia en los informes. A mí nunca se me ocurrió modificar el formato de los informes, ni de las revistas”.²⁹³ En cambio, Jorge Sáenz Félix, comenta que durante su “gestión sí se les dio el seguimiento adecuado a las recomendaciones. [Y]

²⁹² El informe 2012, tercer informe de trabajo de Raúl Arturo Ramírez Ramírez, fue presentado ante los tres poderes del Estado de Sonora el día 17 de octubre del 2013, según consta en la circular enviada a los medios de comunicación, la cual no está firmada por el presidente, ni presenta la formalidad que exige este tipo de documentos (hoja membretada). Es decir, la presentación del informe se hizo ocho meses después de la fecha establecida por la Ley 123, Artículo 20, en la que se dice que el informe debe presentarse en la primera semana del mes de febrero de cada año. Se anexa la circular al final de esta investigación (Anexo 7).

²⁹³ Entrevista a Miguel Ángel Bustamante Maldonado, Segundo Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, con fecha del 24 de septiembre de 2014 (Anexo 24).

debe estar una pared tapizada en la Comisión de recomendaciones y documentos que fuimos actualizando. No sé si Raúl las quemó, o las mandó a dónde. Todo teníamos ordenado y registrado en la computadora”.²⁹⁴ No obstante, los informes de este ombudsman no presentan un seguimiento adecuado, como se analizó anteriormente.

El actual Secretario Técnico de la CEDH de Sonora, José Gastelum Bojórquez, señaló que a las autoridades no les conviene mucho que se sepa cómo cumplieron las recomendaciones, por esa razón en los informes de trabajo “dicen que se cumplió, pero no dicen cómo. Imagínate que te lo revelen”.²⁹⁵ El ex Visitador del Primer Ombudsman, Luis Alberto León León, sobre el proceso de seguimiento describe que se realiza de manera conjunta con la parte quejosa. El cumplimiento de una recomendación no es total si el quejoso no está conforme con el cumplimiento. En este caso, “el quejoso cuenta con el ejercicio de un medio de impugnación ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. El que se considere totalmente cumplida la recomendación de carácter público, entonces supone la atención plena a los motivos de queja”.²⁹⁶

Por parte de los dirigentes de asociaciones civiles, estos concuerdan en que no se les da el debido seguimiento a las resoluciones que emite el organismo estatal. Es más, consideran que existe un descuido por parte del organismo para darle la mayor publicidad posible a las recomendaciones. No utiliza los medios de comunicación convenientemente, ni se le mira preocupado por establecer alianzas con estos medios para publicitar sus resoluciones. Las personas tampoco conocen el programa de trabajo del ombudsman, porque no se da a conocer públicamente. Lo anterior es delicado, si se considera que los medios son el cuarto poder, cogobiernan, construyen una agenda pública “que corre paralela a la de los gobiernos, pero que tiene relación con los gobiernos. Es ahí el dilema donde la Comisión debiera estar más del lado de los medios y no del gobierno”.²⁹⁷

²⁹⁴ Entrevista a Jorge Sáenz Félix, Tercer Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, 17 de octubre del 2013 (Anexo 23).

²⁹⁵ Entrevista a José Gerardo Gastelum Bojórquez, Secretario Técnico durante la gestión de Raúl Arturo Ramírez Ramírez, Cuarto Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, 5 de septiembre de 2014 (Anexo 26).

²⁹⁶ Entrevista a Luis Alberto León León, Visitador General durante la gestión de José Antonio García Ocampo, Primer Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, 27 de septiembre de 2014 (Anexo 22).

²⁹⁷ Entrevista a Luis Alberto Medina, Director del Programa Proyecto Puente del Noticiero Stéreo 100.3 FM, 27 de septiembre del 2013.

5.3. Deficiencias en el cumplimiento de las recomendaciones

En ese apartado, se exponen las deficiencias halladas en torno al cumplimiento de las recomendaciones; los resultados del análisis de los informes de trabajo de la Comisión se expusieron en el primer punto de este apartado. En esta sección, se desarrolla lo obtenido mediante las entrevistas realizadas a los actores involucrados con la defensa no jurisdiccional de los derechos humanos y con los actores de diferentes organizaciones de la sociedad civil. Los resultados obtenidos revelaron serias deficiencias en el proceso de seguimiento de las recomendaciones. La primera de ellas implica que el proceso de cumplimiento de las recomendaciones no logra restituir los derechos vulnerados. La segunda, consiste en la asimetría o desproporción entre las faltas cometidas por las autoridades y las sanciones que éstas reciben. La tercera deficiencia, se refiere a que el organismo no dispone del servicio profesional de carrera, lo que vuelve frágil a la institución y a todo el proceso de investigación, redacción, emisión y seguimiento de las recomendaciones.

5.3.1. La cuestionable restitución en el goce de los derechos vulnerados

La Contraloría del Estado, que es la responsable de sancionar administrativamente, es la que más sanciones impone, pero son sanciones que no pasan de una amonestación, apercibimiento o suspensión por pocos días. En cambio, el Ministerio Público al concluir una investigación por violaciones cometidas por las policías y agentes de tránsito, resuelve, por lo general, que no se encontraron culpables del ilícito que se les imputa, aunque hayan torturado, asesinado, detenido arbitrariamente a un ciudadano, para forzarlo a declararse culpable de un delito que no cometió.

Por otro lado, después de concluidas las investigaciones del Ministerio Público, los jueces de distrito decretan el no ejercicio de la acción penal, hecho que contrasta con los hallazgos de la CEDH de Sonora, puesto que si emite una recomendación es porque existe una violación a los derechos humanos. Lo irónico es que las autoridades responsables de realizar las averiguaciones pertinentes, determinan como conclusión a las mismas que no hubo responsabilidad penal, sino sólo administrativa, lo que da lugar a que las sanciones sean mínimas aunque las faltas sean graves.

Las recomendaciones por violaciones a los derechos humanos más graves son las que menos se cumplen totalmente, muchas de ellas se rechazan, se cumplen parcialmente o insatisfactoriamente. Un segundo inconveniente, es que nunca se informa si el peticionario quedó satisfecho con el cumplimiento total que la autoridad dio a la recomendación. Es decir, si está conforme con la reparación del daño lograda por el organismo. Debería considerarse la introducción de este elemento en los informes, a través de reformas a la ley fundacional y al reglamento interno.

En entrevista, Luis Alberto León León, considera que las recomendaciones que emite la autoridad son fuente de resarcimiento de los derechos violados, inclusive, en lo económico. El problema es que al no ser vinculantes, las autoridades pueden no aceptarlas e incumplirlas, de manera que no se reparen los agravios cometidos en contra de los derechos humanos de las víctimas. No cabe duda que

la intervención de las Comisiones de Derechos Humanos son una más de las posibilidades que están a mano de los gobernados para buscar el respeto a los derechos humanos, mediante procedimientos que no requieren contratar asesorías especializadas o sujetarse a reglas formales que ordinariamente no entiende quien busca justicia; pero no son los únicos entes que garantizan la protección de los derechos fundamentales: está el juicio de amparo, que con todo y formalismos que establece la ley de la materia, a fin de cuentas permite la protección vinculatoria de esos derechos.²⁹⁸

Por su parte, Miguel Ángel Maldonado Bustamante, segundo ombudsman de la CEDH, describe su periodo como uno en que se acataron de manera general las recomendaciones que emitió, con salvedad de algunos casos de rezago de resoluciones que no fueron acatadas por la autoridad. Es fundamental que las recomendaciones sean atendidas y cumplidas por las autoridades, porque de suceder lo contrario, el organismo perdería credibilidad. Lo más grave que puede sucederle a la institución defensora de los derechos humanos es que sea ignorada y que la ciudadanía deje de confiar en ella. El ex ombudsman comentó que:

²⁹⁸ Entrevista a Luis Alberto León León, Visitador General durante la gestión de José Antonio García Ocampo, Primer Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, 27 de septiembre de 2014 (Anexo 22).

Eso sería fatal. Se tendría que cerrar, no tiene caso que esté abierta. Pienso que la legitimidad que tenía la Comisión con Ocampo, se mantuvo en mi gestión, y comenzó a desplomarse a partir de la administración de Sáenz. Lo que a mí me legitimó es que iba a muchos lugares a hablar sobre los derechos humanos. Les hablamos de los derechos a la salud. No dejé ninguna universidad sentida. Fui a Nogales, Agua Prieta, a todos lados. Tenía unos colaboradores muy buenos.²⁹⁹

El actual Secretario Técnico de la Comisión Estatal de Derechos humanos, José Gastelum Bojórquez, asevera que las sanciones leves que se imponen a los servidores públicos que violan derechos humanos se deben a que ellos son juez y parte, los jueces y la procuraduría. Lo que la Comisión ha propuesto es separar del cargo a la autoridad infractora mientras se hace la investigación administrativa y penal. Sin embargo, esto aún no se ha implementado en las normatividad que rige al organismo. Existen casos de violación a los derechos humanos por lesiones físicas que tardan quince días en sanar, que según la normatividad da lugar a una sanción penal de 5 a 6 meses de cárcel. No obstante, a los policías responsables de causar lesiones físicas sólo se les imponen sanciones administrativas de un día sin goce de sueldo. Con la reforma de la Ley 123 del 9 de enero de 2014, a petición del Presidente de la Comisión, el Congreso, a través de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, podrá llamar a las autoridades responsables de aplicar sanciones, cuando a juicio del Presidente la sanción sea desproporcional a la falta cometida. El Congreso podrá llamar a la autoridad

no nada más cuando no se cumplan o acepten recomendaciones, sino también cuando no se cumplan los informes realizados por el Secretario Ejecutivo y no sé si quedaría así con los diputados, pero también se estaba proponiendo eso, que realmente se dieran más atribuciones, para en un momento dado, darles seguimiento y que también las autoridades fueran llamadas al Congreso, en caso de que el cumplimiento fuera irrisorio.³⁰⁰

²⁹⁹ Entrevista a Miguel Ángel Bustamante Maldonado, Segundo Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, 24 de septiembre de 2014 (Anexo 24).

³⁰⁰ Entrevista a José Gerardo Gastelum Bojórquez, Secretario Técnico durante la gestión de Raúl Arturo Ramírez Ramírez, Cuarto Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, 5 de septiembre de 2014 (anexo 26).

La falta de seriedad en las sanciones que se aplican a las autoridades públicas en el Estado de Sonora también genera desconfianza ciudadana en las capacidades que tiene la CEDH para restituir a la víctima en el goce de los derechos humanos. Por eso, se ha hablado de dotar de dientes a las Comisiones Estatales, para que éstas puedan emitir resoluciones vinculatorias que reparen realmente las faltas cometidas en contra de los derechos humanos de las víctimas.

Es verdad que la reforma a la ley fundacional de la CEDH del 9 de enero del 2014 otorga más dientes a la Comisión, para lograr su tarea de defensa y promoción de los derechos humanos. Sin embargo, siguen faltando las reformas que otorguen a la Comisión las facultades necesarias para emitir resoluciones que obliguen a las autoridades a reparar el daño cometido, con la consigna que de no cumplirlas se procederá a aplicar las debidas sanciones. La facultad de poner sanciones administrativas, para empezar, y de conminar a las instancias correspondientes de imponer sanciones penales a las que diera lugar con apego al derecho nacional y local vigente.

5.3.2. La asimetría (desproporción) entre la falta cometida y la sanción aplicada

Las recomendaciones que son cumplidas por las autoridades al momento de la publicación del informe de actividades presentan algunos inconvenientes. Uno de ellos es que hay casos, por ejemplo, de abuso de autoridad, dilación en la procuración de justicia, tortura, detención arbitraria, en las cuales la Comisión sólo recomienda a las autoridades responsables hacer las averiguaciones previas y, que una vez hechas éstas, pongan las sanciones a las que dieran lugar. No obstante, es incomprensible que una autoridad involucrada en un delito, como los agentes judiciales, jueces calificadores y ministerios públicos, sólo sean castigados con sanciones leves por cometer una falta grave. A esto se le conoce como la asimetría entre el ilícito cometido y las sanciones aplicadas. Ejemplos de recomendaciones en las que la falta es grave y la sanción es leve son 01/97, 02/97, 04/97 (CEDH-SON 1997, 108-111).

Después de exponer los hechos violatorios de derechos humanos, el organismo sugiere a las autoridades competentes que haga las averiguaciones correspondientes y se apliquen las sanciones a las que la investigación diera lugar. No obstante, es de advertir que existe una desproporción o asimetría entre el delito cometido por una autoridad pública y la

sanción que aplica la autoridad competente. Esta ha sido una constante en las recomendaciones que emite la Comisión Estatal de Derechos Humanos. Esta asimetría o desproporción entre ilícito y sanción fue advertida y subsanada normativamente por los diputados que presentaron la iniciativa de reforma a la Ley 123, que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos, reforma reciente que fue publicada en el Boletín Oficial del Estado, el día 9 de enero del 2014. El cambio que introduce la reforma a la mencionada ley es la siguiente:

De igual forma, a petición del Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, deberán ser citados ante el Congreso del Estado, a través de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, a las autoridades encargadas de aplicar las sanciones disciplinarias, penales o administrativas a los funcionarios públicos que cometieron una violación a los Derechos Humanos, cuando a juicio del Presidente resultara desproporcional la sanción al daño causado, a efecto de que expliquen el motivo de tal resolución o determinación (Ley 123, artículo 47, párrafo 4).

No obstante, habrá que esperar qué resultados tendrá la aplicación de la nueva atribución de la Comisión Estatal de Derechos Humanos aprobada en la reforma de la Constitución Federal del 10 de junio 2011, adaptada en la reforma publicada el 9 de enero del 2014 de la Ley 123, para que a petición del Presidente de la CEDH, el Congreso llame a las autoridades que no acepten o cumplan las recomendaciones. Lo anterior, porque hasta la fecha no se han llamado a las autoridades que no han cumplido o aceptado recomendaciones, o que han aplicado sanciones leves cuando la falta es grave, es decir, sanciones leves que fomentan el descrédito de un organismo que, de no corregir estas deficiencias, está destinado a perder autoridad moral, si es que la tiene, y convertirse en un organismo más del sistema político que legitima y respalda actos en contra de los derechos humanos (véanse Anexos 6 y 8).

Esta asimetría conduce a que no se repare el daño cometido por los funcionarios públicos. Es clara la facilidad con la cual las autoridades burlan las leyes y evitan por todos los medios ser castigados. Este hecho pone de manifiesto que no se respeta el principio de igualdad ante la ley. Basta observar que las autoridades infractoras, como el Ministerio Público y Jueces, son las encargadas de hacer las investigaciones de casos de abusos de

autoridad, tortura, dilación en la procuración de justicia, cometidos por policías o por estas mismas autoridades que investigan casos de violación a los derechos humanos. Por lo general, estas investigaciones terminan en el inejercicio de la acción penal o en la aplicación de sanciones administrativas leves, aun cuando la falta cometida sea grave y la recomendación tenga el estado de totalmente cumplida.³⁰¹

A pesar de que la Comisión emite una recomendación cuando comprueba que hubo una violación grave a los derechos humanos de una persona por conducto de un servidor público, no tiene la facultad para imponer sanciones o para si quiera dictaminarlas. Las sugerencias de sanción no tienen fuerza vinculante, se quedan en el nivel moral, pues son incapaces de restituirle a la víctima sus derechos vulnerados. Lo peor de todo es que cuando un servidor público busca hacer justicia en favor de un ciudadano termina violando los derechos humanos de otro ciudadano, sin que realmente se haga justicia a ninguno, pues para ambos casos empleará métodos que denigran la dignidad humana y transgreden los derechos fundamentales de las personas.

5.3.3. El plazo para que las autoridades cumplan las resoluciones

En lo que se refiere a los plazos de aceptación y cumplimiento de una recomendación, la praxis común de la Comisión es otorgar prórrogas, cosa que no es contraria a la normatividad establecida, pero estas prórrogas se extienden tanto que después el caso queda en el olvido o termina inconcluso. Sin duda, es una mala práctica la no delimitación de los plazos máximos para que una autoridad cumpla totalmente la recomendación. Entre las buenas prácticas que debería seguir el organismo, está definir y asentar normativamente los plazos máximos de prórroga.

Por ejemplo, que las prórrogas no excedan a seis meses o a un año. Una práctica adicional a la anterior es que se informe a la ciudadanía a través de los medios de mayor difusión, cuál es el estado de las recomendaciones pendientes de cumplimiento y que

³⁰¹ Este es el caso, por ejemplo, de la recomendación 032/93, la cual tiene el estatus de haber sido totalmente cumplida, pero que el supuesto cumplimiento no dio lugar a sanción alguna, a pesar de tratarse de negligencia de autoridad. La recomendación 010/93 es otro de los casos en que se cumple totalmente la recomendación, aunque no se aplique ninguna sanción, a pesar de haberse acreditado detención ilegal y lesiones provocadas al quejoso por policías municipales de Huatabampo, Sonora (CEDH-SON, 403). Véase las sanciones administrativas desproporcionales a la falta (asimétricas) que se aplicaron durante la administración de José Antonio García Ocampo y las de Miguel Ángel Maldonado Bustamante (CEDH-SON 1997, 41-46).

explique por qué razón no se han cumplido las acciones sugeridas en las recomendaciones, así como la manera en que son cumplidas las recomendaciones que presentan el estatus de “totalmente cumplidas” por la autoridad.

En estricto vínculo con lo precedente, a pesar de que las autoridades rebasan este tiempo de prórroga, la Comisión cataloga estas recomendaciones con el estatus de “sin prueba de su cumplimiento”, cuando el estatus debiera ser de “no cumplida”. Sin embargo, esta última categoría no ha sido creada por el organismo, precisamente porque no se ha delimitado el tiempo máximo de prórroga para que una autoridad cumpla la recomendación, aunque éste debiera ser el estatus consecuente de incumplir una recomendación.

En el caso de las recomendaciones materia de análisis, el tiempo de cumplimiento va de cuatro a doce meses, aunque debe aclararse que sólo están fechadas algunas de las acciones seguidas para dar cumplimiento a cada uno de los puntos recomendatorios. Existen casos de recomendaciones que tardan dos o más años en cumplirse. En relación a los tiempos de cumplimiento de las recomendaciones, es relevante decir que el posible resarcimiento de los derechos vulnerados lleva en realidad más tiempo en realizarse, si se cuenta el tiempo a partir de la fecha en que se abre el expediente de queja hasta que se emite la recomendación, por lo que no se debería contar el tiempo a partir de ser emitida la recomendación, sino desde que se abre el expediente de la queja. Es tardado el proceso de resarcimiento de los derechos humanos a las víctimas, a pesar de que en la ley fundacional del organismo se prescribe que “los *procedimientos* que se sigan ante la Comisión deberán ser *breves y sencillos*, [...]. Se seguirán, además, de acuerdo con los *principios de inmediatez, concentración y rapidez*” (Ley 123, artículo 5).³⁰²

Como observación final, hay algunas recomendaciones que no especifican la fecha en que se abrió el expediente de queja que dio más tarde lugar a la recomendación. Este es el caso de la recomendación 11/2009 que fue seleccionada como materia de análisis perteneciente al segundo periodo, la cual no presenta la fecha de apertura del expediente de queja que dio lugar posteriormente a la emisión de la recomendación (CEDH 2008, 38-40; CEDH 2011, 99-100).

³⁰² Las cursivas son nuestras.

Conclusión

La evidencia empírica encontrada confirma la hipótesis inicial del presente estudio de que el cumplimiento de las recomendaciones es resultado de una negociación política (simulación) entre la CEDHS, El Congreso del Estado y el Gobernador, y no a la autoridad moral del ombudsman, como lo sostienen los representantes de la teoría constitucionalista del derecho (Carpizo 2009; Carbonell 2011) y las institucionales públicas internacionales y nacionales de Derechos Humanos. En el primer periodo, 1992-2004, se cumplieron más las recomendaciones del tipo “totalmente cumplidas” que en el segundo, 2005-2012, donde se cumplieron más parcialmente, porque la negociación política (simulación) entre el Ombudsman Local y el Ejecutivo del Estado fue absoluta o total. Es decir que cuando las recomendaciones fueron totalmente cumplidas por las autoridades públicas de Sonora, la simulación del cumplimiento de las mismas fue total. En cambio, en el segundo periodo, las autoridades cumplieron más parcialmente las recomendaciones que en el segundo, a causa de que la negociación política (simulación) fue fallida y parcial. Esto quiere decir que cuando se cumplieron más parcialmente las recomendaciones, la simulación en el cumplimiento de las mismas fue parcial, puesto que en dicho proceso intervienen varias autoridades (ombudsman, Congreso y gobernador).

En el primer periodo, buena parte de las recomendaciones no estaban bien fundamentadas y muestran casos que no corresponden a violaciones graves a los derechos humanos. Al ser sólo el ombudsman y el Ejecutivo del Estado quienes negociaban las recomendaciones, en un contexto de partido único en la gubernatura, las autoridades públicas colaboraban con la Comisión para simular el cumplimiento de las recomendaciones, porque ésta contaba con todo el respaldo del Ejecutivo, lo cual no sucede en el segundo periodo en el que se da un gobierno dividido. Era el gobernador quien legitimaba el trabajo del organismo otorgándole la fuerza política necesaria, para que las autoridades dieran cumplimiento simulado a las recomendaciones. La Comisión Estatal de Derechos Humanos pocas veces emitió recomendaciones serias y cuando lo hacía el cumplimiento de las mismas fue fingido. Las recomendaciones que se cumplieron totalmente nunca lograron restituir los derechos vulnerados de las víctimas.

En cambio, en el segundo periodo las autoridades del estado tendieron a cumplir las recomendaciones de manera parcial, dado que la Comisión ha perdido el respaldo del

Ejecutivo ante las autoridades públicas, dada la naciente pluralidad política en el Congreso del Estado a partir de la LVII Legislatura (2003-2006) y la llegada de la alternancia en el Gobierno del Estado en el año 2009. A causa de lo anterior, los ombudsmán locales han perdido fuerza política, lo cual muestra menos capacidad para negociar (simular) el cumplimiento total de las recomendaciones con el Ejecutivo y el Congreso. Esto último se explica también por la falta de un servicio profesional de carrera, que provoca que cada ombudsmán llegue con nuevo personal y remueva la plantilla de base de administraciones anteriores.

El actual Presidente de la Comisión, Raúl Ramírez, introdujo nuevo personal en todos los puestos, gente joven sin experiencia en el trabajo que debe realizar un Organismo Defensor de los Derechos Humanos, lo que ha demeritado la legitimidad del organismo ante la sociedad. Es evidente, además, la falta de colaboración de la CEDHS con las organizaciones de la sociedad civil en la defensa y promoción de los derechos humanos y en la difusión de las recomendaciones que emite el organismo. Sonora Ciudadana, por ejemplo, que defiende los derechos humanos de acceso a la salud en Sonora reconoce abiertamente que la Comisión sonorense nunca ha convocado a la organización para hacer un acuerdo de colaboración en esa materia, ni en otras. Esta es la situación general que caracteriza las relaciones entre el Organismo Local y las organizaciones civiles dedicadas a la defensa de los derechos humanos.

En el caso particular de las recomendaciones, se detectó que el proceso de seguimiento a las recomendaciones en el primer periodo fue mejor que en el segundo. Los informes de actividades 1993-2003 muestran cuál es el estado de las recomendaciones y detallan el modo en que éstas fueron cumplidas. Por otro lado, aunque no siempre estos informes especifican el tipo de sanciones que se aplicaron, regularmente sí ofrecen esta información, sea al final de cada recomendación, sea al final de la sección de recomendaciones o bien al final de cada informe, aunque estas sanciones no son simétricas con las faltas cometidas.

Por el contrario, en el segundo periodo no se les dio un adecuado seguimiento a las recomendaciones, como puede verse en los informes 2005-2012, que sólo presentan el estado que guardan las recomendaciones, a excepción del informe 2011 que no contiene el estado de éstas, sin detallar la manera en que fueron cumplidos los puntos recomendatorios

por las autoridades a las que fueron dirigidas, lo cual es una omisión grave, porque el organismo omite información relevante para que la ciudadanía conozca los resultados de las resoluciones que emite y gane autoridad moral y legitimidad social. Esta omisión también se puede encontrar en su página de internet.

Es grave, por otro lado, que el organismo no tenga en sus archivos los expedientes del seguimiento a las recomendaciones que quedaron pendientes de cumplimiento correspondientes a los años 1993-2004, lo que revela serios descuidos del organismo estatal en preservar estos archivos fundamentales para la restitución del daño de los agraviados en sus derechos fundamentales. El extravío prueba que en la presente administración, tal vez en la pasada tampoco, no se ha dado el debido seguimiento a las recomendaciones pendientes de su cumplimiento de estos años, quedando en el olvido si las autoridades las cumplieron y la manera en que lo hicieron. Es probable que el cambio de administración lleve a las autoridades salientes a quemar los archivos de su gestión, para no dejar evidencia de la falta de seguimiento o simplemente por hacer desahogo de espacios. Esto debería prohibirse en la legislación actual, para que las autoridades estén obligadas por ley a guardar los archivos en físico y en electrónico sobre el seguimiento de las recomendaciones.

Por otro lado, las recomendaciones de ambos periodos presentan el problema de la asimetría entre el delito cometido y la sanción aplicada, que fue mencionado en el cuerpo del capítulo precedente. Los casos de violaciones graves a los derechos humanos por parte de las corporaciones policíacas, como el abuso de autoridad, la retención y detención arbitrarias, la tortura, la privación ilegal de la libertad, sólo reciben sanciones leves como la amonestación, el apercibimiento, sin sanción penal, lo cual constituye una burla para las víctimas de tales latrocinios y para la sociedad, ya indignada por esta clase de abusos. La asimetría delito-sanción pone de manifiesto que las recomendaciones emitidas por la Comisión no logran reparar los agravios cometidos por las autoridades encargadas de la seguridad y la procuración de justicia en el estado, aunque en el discurso la institución diga lo opuesto. Este hecho demanda cambiar la naturaleza que tienen actualmente las recomendaciones, para que éstas sean obligatorias para las autoridades, se cumplan realmente de manera total y se apliquen sanciones administrativas o penales simétricas al delito cometido.

En relación a lo anterior, se ha hallado evidencia de que pese a que las autoridades no cumplen cabalmente las acciones sugeridas en las recomendaciones, aun así el organismo estatal defensor de los derechos humanos las ha considerado totalmente cumplidas. Es también notorio que el organismo se conforma con recibir un oficio de las autoridades responsables de darles cumplimiento en el que se diga que se han seguido o que están por seguirse dichas acciones, para que la Comisión las dé como prueba de su cumplimiento. Es el caso particular de la recomendación 02/2011, cuya tercera acción sugiere la indemnización de los beneficiario legales de la finada Claire Denisse Hernández Murrieta, por la negligencia médica en la que incurrió el personal del Hospital Dr. Ignacio Chávez del ISSSTESON, misma que la condujo a la muerte. Esta acción no se cumplió, porque la autoridad responsable de hacer la investigación después de dos años todavía no ha determinado si hubo responsabilidad de las autoridades del hospital. No obstante lo anterior, la CEDHS dio por cumplida totalmente la recomendación, sin aclarar las razones que tomó en cuenta para hacerlo.

En lo que concierne a los tiempos de cumplimiento, las recomendaciones pueden tardar en cumplirlas totalmente dos, tres años o más, o probablemente nunca se cumplan totalmente por parte de las autoridades del Estado, porque no existe medio legal para obligar que las autoridades las cumplan. Es necesario reformar la legislación para que sean coactivas las resoluciones del organismo y para que el organismo pueda aplicar sanciones administrativas y penales al estilo en que lo hacen otros organismos autónomos en la entidad, como el Instituto Transparencia informativa del Estado de Sonora (ITIES), que no por emitir resoluciones vinculantes en defensa del derecho humano a la información pública invade el ámbito jurisdiccional, como argumentan quienes están en contra de que las Comisiones de Derechos Humanos emitan resoluciones vinculatorias.

CONCLUSIÓN GENERAL

La hipótesis principal de este trabajo de investigación fue empíricamente corroborada, pues pudo confirmarse exitosamente que las autoridades públicas del Gobierno del Estado de Sonora cumplieron más las recomendaciones emitidas por la CEDH de Sonora del tipo “totalmente cumplidas” durante el periodo, 1992-2004, que en el segundo, 2005-2012, donde la tendencia fue a cumplirlas parcialmente, a causa de que en el primero los ombudsmen elegidos por el gobernador negociaron políticamente las recomendaciones con el Ejecutivo del Estado simulando absolutamente el cumplimiento total de las recomendaciones emitidas por el Organismo Defensor Local. Por el contrario, en el segundo periodo, las autoridades tendieron a cumplirlas parcialmente, debido a que los titulares de la Comisión negociaron políticamente con varios actores, Congreso y Ejecutivo, lo cual conlleva a que la simulación sea fallida. Esto último explica por qué en el segundo periodo el cumplimiento de las recomendaciones fue más del tipo parcial. La presente tesis refuta la teoría constitucionalista del derecho (Carpizo 2009, Carbonell 2011), según la cual el cumplimiento de las recomendaciones se explica por la autoridad moral del ombudsmen.

La principal aportación de este trabajo de investigación a la literatura especializada sobre el tema es haber refutado la tesis constitucionalista del derecho, la cual sostiene que las recomendaciones son cumplidas por la autoridad moral de los ombudsmen. Antes de esta investigación, nadie se había atrevido a cuestionar dicha tesis, pues se le aceptaba como a un dogma. Por el contrario, los datos encontrados muestran claramente que el “cumplimiento total” de las resoluciones que emiten los Organismos Defensores son fruto de una negociación política (simulación) entre los titulares de las Comisiones, los gobernadores y el Congreso, quienes representan los intereses de la clase política dominante, cuando debieran representar los intereses públicos. Este descubrimiento empírico aporta una nueva forma de interpretar y entender los procesos de gestión de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos. A partir de esta perspectiva (la politización) puede explicarse por qué ha sido tan pobre el desempeño de estas instituciones públicas en nuestro país.

Como lo sugirió la Comisión del Distrito Federal en el Seminario de Fortalecimiento Institucional de Organismos Públicos de Derechos Humanos celebrado en el año 2005, cuyo tema central fue el seguimiento de las recomendaciones, las Comisiones de Derechos Humanos no deben conformarse con recibir oficios como prueba de cumplimiento de las recomendaciones sin comprobar la veracidad de la información, pues de lo contrario será inevitable la práctica de la simulación en el cumplimiento de las recomendaciones por parte de las autoridades públicas del estado. Por otro lado, es grave que se dé la negociación política en el cumplimiento de las recomendaciones, porque la simulación conlleva a que no sean restituidos los derechos vulnerados de las víctimas. La simulación constituye una flagrante violación al derecho humano de los afectados a ser restituidos en el goce de sus derechos fundamentales. Es absurdo, por un lado, que el gobierno –principal obligado de garantizar los derechos humanos de los ciudadanos– sea quien más los viole y que la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora sea cómplice al negociar políticamente el cumplimiento total de las recomendaciones, pues al hacerlo protege a las autoridades infractoras en perjuicio de los afectados. Todo ello conduce a que la CEDHS pierda credibilidad social.

Es lamentable que se apliquen sanciones leves cuando las faltas cometidas por las autoridades públicas son graves. El análisis de las recomendaciones arroja como resultado que las autoridades que más violan los derechos humanos de los afectados son las mismas que tienen como responsabilidad principal defenderlos. La Procuraduría de Justicia del Estado, las policías, los ministerios públicos, los jueces, los guardias de los penales son las autoridades que más transgreden los derechos humanos de los ciudadanos. No obstante, las pocas sanciones que les son aplicadas no pasen del apercibimiento, la amonestación, la suspensión temporal, mostrando con ello que en la entidad no se respeta la ley y que ésta se aplica discrecionalmente, según se trate de autoridades o de ciudadanos. Es por ello necesario replantear la conveniencia de hacer que las recomendaciones adquieran el carácter vinculante, porque la naturaleza moral de las mismas sólo ha propiciado la simulación en torno a su cumplimiento.

Con la finalidad de erradicar de las prácticas institucionales la simulación en el cumplimiento de las recomendaciones, se considera necesario reformar la normatividad que rige a estas instituciones, particularmente la referida a la reelección de los presidentes de las

Comisiones. En todas las leyes fundacionales de las Comisiones Estatales habrá de introducirse una cláusula que establezca la no reelección del ombudsman para dirigir al Organismo Defensor por un segundo periodo y la restricción de ejercer cargos públicos o partidarios antes de haber cumplido dos años de concluir su gestión. Estas restricciones coadyuvarían, por una parte, a evitar que desde la misma normatividad se den incentivos políticos para que los ombudsman negocien, en contubernio con las autoridades públicas de los gobiernos locales, las recomendaciones que emiten; y por la otra, propiciar que los titulares de las comisiones enfoquen toda su atención en la reparación efectiva de los derechos humanos de las víctimas violados por las autoridades del estado, a través del cumplimiento no simulado sino real de las recomendaciones que éstos expiden.

También sería oportuna la creación de un Observatorio Ciudadano (OC) de Derechos Humanos, para vigilar el trabajo que realiza la CEDH de Sonora. El OC podrá estar integrado por personalidades del ámbito académico, representantes de la sociedad civil organizada, activistas y en general por personas interesadas en el tema de la defensa de los derechos humanos, independientes del gobierno y de los partidos políticos. El Observatorio evaluaría anualmente la situación de los derechos humanos en la entidad dando a conocer los resultados mediante la publicación de un informe anual. Entre otras funciones que debería realizar están el seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones, por medio del monitoreo continuo sobre el avance que tiene la resolución desde el momento en que es emitida. Esto ayudaría a ejercer presión social sobre la CEDH de Sonora y las autoridades públicas del Estado, pues al saberse observadas realizarán mejor su trabajo y se esforzarían en reparar las violaciones cometidas en contra de los derechos humanos.

Es relevante señalar que a nivel teórico no existe consenso si las recomendaciones deberán ser vinculatorias o más bien permanecer con la naturaleza no vinculante que ahora tienen, pues la visión que sigue predominando en nuestro país es la sostenida por la teoría constitucionalista del derecho que apoya el carácter no coercitivo de las recomendaciones. Sin embargo, nuevas teorías han entrado al debate nacional abogando por un cambio en la naturaleza de los organismos garantes de derechos humanos, como lo proponen la teoría de los derechos fundamentales, la del control constitucional y las demandas de la sociedad civil.

En relación a la normatividad en materia de derechos humanos que rige en nuestro país, los marcos normativos existentes a nivel internacional han sido firmados por México. Sin embargo, existen reservas e interpretaciones hechas por nuestro país respecto a algunos derechos reconocidos como universales, por ejemplo, el relativo a la defensa de la vida humana desde el momento de la concepción. Las diferencias de posturas entre los mismos tratados internacionales y la normatividad nacional y local en relación al derecho anterior y al derecho de la mujer a decidir libremente sobre su cuerpo, han abierto sendas polémicas sobre cuál de estos dos derechos es realmente un derecho humano. Los tratados internacionales también deben armonizarse entre sí para no contradecirse en relación al reconocimiento de un derecho humano, como quedó ejemplificado por el caso anterior.

No cabe duda que se han hecho grandes cambios a nivel nacional, a partir de la reforma del 10 de junio del 2011 en materia de derechos humanos, pero pocas legislaturas estatales han adecuado sus marcos normativos a dicha reforma. Algunas legislaturas, entre ellas la de Sonora, acaban de hacerlo recientemente, pese a que uno de los artículos secundarios de la reforma federal ordenaba a los Congresos Locales hacer esas adaptaciones en el plazo máximo de un año. La extemporaneidad de estas adaptaciones no ha sido causa de sanción alguna por parte del Congreso de la Unión. Entonces, ¿para qué poner plazos?

Será necesario cambiar algunos puntos del marco normativo local que doten de nuevas atribuciones normativas al ombudsman, para que pueda emitir recomendaciones vinculantes y aplicar sanciones administrativas, así como solicitar las penales y vigilar que se apliquen. En este sentido, hará falta que el Presidente de la Comisión haga uso frecuente de la facultad que le otorga la ley actual para interponer acciones de inconstitucionalidad a la aprobación de normas contrarias a los derechos humanos. A su vez, también tendrá que hacer uso de su facultad de proponer iniciativas de reformas de ley que mejoren el marco normativo que rige al Organismo Defensor Local, con la finalidad de lograr su autonomía frente a los poderes del Estado. De momento, deberá hacer uso de las facultades que tiene, porque de lo contrario la Comisión no estará respondiendo a las exigencias que demanda la ciudadanía y no logrará prevenir las situaciones que generan graves violaciones a los derechos humanos.

En estricto vínculo con lo anterior, se detectó que la Comisión no ha pedido al Congreso del Estado que comparezcan las autoridades que no han cumplido o aceptado las recomendaciones, después de la entrada en vigor de la reforma federal de 10 de junio del 2011, la cual faculta a los ombudsmen del país para solicitar a las Legislaturas Locales la comparecencia de las autoridades públicas que no acepten o cumplan una recomendación. Sin embargo, no se ha empleado dicha atribución pese al evidente incumplimiento de recomendaciones e inaceptación de las mismas en algunos casos.

En una solicitud de información pública enviada a la Comisión Estatal, se recibió como respuesta que se habían dañado y extraviado archivos de expedientes del seguimiento a las recomendaciones de los años 1993 al 2004, por lo que no podían proporcionar el estado de las recomendaciones posterior a la emisión de los informes y, consecuentemente, los detalles del cumplimiento de las recomendaciones que tienen el estado de totalmente cumplidas. Este caso es grave, porque la Comisión está obligada por las leyes de transparencia a resguardar dichos archivos. ¿Cómo va a proteger los derechos humanos, si no es capaz de cuidar los archivos del seguimientos a las recomendaciones?

También fue posible indagar que el organismo no cuenta con un bibliotecario, puesto que después de solicitar en reiteradas ocasiones el acceso a este recinto, las respuestas recibidas fueron evasivas. Los informes 1993-1996 no están en la biblioteca, sólo un compendio que resume los cuatro años de labores del primer Presidente de la Comisión. Esto habla de la desorganización que existe al interior de la institución y el descuido del material bibliográfico, que es fundamental para quienes necesitan consultar fuentes y hacer una investigación relacionada con el tema de los derechos humanos. Por ejemplo, los informes 1994 y 1996 se consiguieron gracias al Dr. Héctor Rodríguez Espinoza y no por el organismo quien debiera tenerlos bajo resguardo.

Los marcos normativos no han sido suficientes para asegurar una adecuada defensa y promoción de los derechos de las personas. Lo ideal sería armonizar los marcos normativos locales con el nacional, para que no existan discrepancias que propicien limitaciones importante en menoscabo del quehacer de estas instituciones, principalmente los aspectos que tienen que ver con la elección de los ombudsmen y el Consejo Consultivo, el presupuesto, la transparencia, la rendición de cuentas y los procesos de contratación del personal de acuerdo al perfil requerido.

La politización de algunos casos paradigmáticos de quejas ha sido uno de los elementos que ponen de manifiesto el estado de complicidad que existe entre las autoridades públicas y las de la propia Comisión. Esta situación marca la realidad política que priva en nuestro estado, pues el organismo no ha logrado despuntar en su autonomía. Contrario a lo que debiera ser en la práctica, el Estado es el principal violador de los derechos humanos siendo que es el primer responsable en defenderlos, por supuesto, en algunas ocasiones en contubernio con el Organismo Defensor.

El discurso de los gobernadores en sus informes hace más explícita la participación del gobierno en la simulación de la defensa de los derechos humanos, al mantener la retórica eficientista de que todo está bien en esa materia y que se cumplen las recomendaciones emitidas por el Organismos Defensor a sus dependencias, lo que es desmentido por algunos informes de actividades de la CEDH de Sonora en los que se dice más bien lo opuesto. Los informes de gobierno, por ejemplo, no mencionan para nada el caso de la Guardería ABC, Gisela y China de Guaymas, aunque son casos graves de violación a los derechos de las personas, lo que obviamente es una omisión deliberada e irresponsable que no responde a las exigencias que tienen las autoridades públicas de rendir cuentas y transparentar la información que brindan.

Las instituciones importan en el proceso de democratización de un país. La tarea que tienen los organismos defensores en ser contrapesos al poder establecido es crucial para el éxito de ese proceso. Los organismos de la sociedad civil no deben olvidar el papel de colaboradores de las comisiones, para que éstas cumplan con su mandato y logren su autonomía. Por ello, no deberá verse con pesimismo la existencia de estos organismos, pues es mejor que existan a que desaparezcan y la función de la sociedad es fungir como impulsora y evaluadora del trabajo que éstas realizan; no es suficiente adoptar una actitud crítica sin propuestas de mejoramiento de estas organizaciones. Por supuesto que la CEDH de Sonora tiene aspectos positivos en las funciones que realiza, pero una investigación busca encontrar deficiencias que mejorar, no armar discursos triunfalistas.

La ausencia del Consejo Consultivo desde que inició la administración del cuarto ombudsman del organismo, Raúl Arturo Ramírez Ramírez (2010-2015), es una omisión delicada que atenta contra la normatividad que rige al organismo y que hace evidente el control político de la institución defensora. El gobernador, el Congreso y el ombudsman

son corresponsables en la ausencia del cuerpo colegiado del organismo, el cual es necesario para dar legitimidad y representatividad social a la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

Ciertamente el desempeño del Organismo Defensor sonoreense deja mucho que desear. Para mejorarlo, será necesario hacer cambios sustantivos en su diseño institucional; desde la introducción del servicio profesional de carrera hasta la ciudadanización de la elección del ombudsman y del Consejo Consultivo. A éstas habrán de sumarse también la erradicación de los controles políticos de los cuales es sujeto, particularmente el que tiene que ver con los recortes presupuestales.

Por otro lado, será conveniente que la Comisión Defensora sonoreense obtenga un porcentaje mínimo fijo del presupuesto aprobado anualmente para el gobierno del estado, toda vez que en el año 2012 resultó ser la octava Comisión, de las treinta dos existentes en el país, que menos porcentaje recibe del presupuesto de egresos del Gobierno del Estado. Aquí se propuso la mediana nacional obtenida en este mismo año (0.10) del presupuesto aprobado por los gobiernos estatales, puesto que el porcentaje del 0.07 recibido por el Organismo Local en dicho año fue bajo en comparación con el que se le autoriza a otras Comisiones Estatales. La reforma del artículo 65 de la Ley 123 es clave para impedir que el Gobierno del Estado haga recortes presupuestales que sigan mermando su autonomía.

Otro problema que tiene la Comisión es el relativo a la transparencia y a la rendición de cuentas. En varias ocasiones se le requirió información sobre los montos de los Anteproyectos de Egresos que envía al Ejecutivo para su aprobación, correspondientes a los años 1993-1999 y 2007-2012, pero mostró dilación en proporcionar la información. La respuesta obtenida fue que no se había encontrado en sus archivos la información solicitada. Ello llevó a interponer un recurso de revisión ante el Instituto de Transparencia Informativa del Estado de Sonora (ITIES), para obligarla a proporcionar dicha información que es pública. Después de ocho meses de espera, sólo fueron entregados los Anteproyectos de Egresos de los años 2009 al 2012, es decir, el organismo entregó la información parcialmente, puesto que faltaron los Anteproyectos de Egresos de 1993 a 1999 y del 2007 al 2008.

Es conveniente debatir el tema de las recomendaciones vinculatorias. En este trabajo de investigación, se propuso que se cambie la naturaleza de las recomendaciones de no

vinculantes a vinculantes, para que las autoridades estén obligadas a cumplirlas y no evadan su responsabilidad. Esto abre nuevamente el debate de si se invadiría o no el ámbito de la defensa jurisdiccional de los derechos humanos, pues al ser las recomendaciones coercitivas la Comisión tendría necesariamente que convertirse en una especie de Ministerio Público con las facultades de imponer sanciones. Ante posibles objeciones contra esta postura, se responde que en Sonora existe el Instituto de Transparencia Informativa del Estado de Sonora (ITIES), un organismo autónomo dedicado a la defensa del derecho ciudadano de acceso a la información pública, que emite resoluciones vinculantes a los sujetos obligados en materia de transparencia.

También hace falta ampliar los ámbitos de competencia de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, puesto que actualmente no puede conocer de asuntos electorales y jurisdiccionales, lo cual evidentemente es una limitación que restringe su actuación en favor de los derechos humanos.

El seguimiento de las recomendaciones es uno de los factores que revisten gran importancia, dado que permite rastrear el estado de las recomendaciones que emite la Comisión Estatal de Derechos Humanos. Sin embargo, los datos recabados en la investigación arrojaron como resultado que el organismo defensor no ha hecho un seguimiento adecuado a las resoluciones que emite. Al contrario, se ha visto una involución en este sentido, pues en el primer periodo se monitoreaba mejor la situación que guardaban las recomendaciones que en el segundo. Esto quiere decir, que es necesario crear un Sistema de Monitoreo de Seguimiento de las Recomendaciones, para vigilar que las autoridades las cumplan realmente y no simuladamente. Un paso favorable al respecto, será que la Comisión Estatal dé inicio a estos cambios introduciendo el detalle del cumplimiento de las recomendaciones en sus informes anuales y también en su plataforma de internet. El uso de los medios de información para darles mayor publicidad a las mismas, aunado al establecimiento de relaciones de colaboración con organizaciones civiles defensores de derechos humanos son cambios que tienen que hacerse a la brevedad, si en un futuro no lejano se quiere vislumbrar un organismo más proactivo y eficiente en su trabajo.

BIBLIOGRAFÍA

- Abrisketa, Joana 2006. *Crimen contra la humanidad. En Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. hegoa 2006 [cited 8 de agosto 2006]. Disponible desde <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/47>.
- Ackerman, John M. 2007. *Organismos autónomos y democracia. El caso de México*. México: Siglo XXI/Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- ACUDDEH. 2013. *La defensa de los derechos humanos en México: una lucha contra la impunidad. Junio de 2013 a mayo de 2014*. México: Acción Urgente para Defensores de Derechos Humanos, AC.
- AGCES. 1992. Acuerdo mediante el cual se aprueba la designación que el Ejecutivo del Estado hizo, respecto del Presidente y Miembros del Consejo de la Comisión Estatal de Derechos humanos. Tomo 1104, Expediente número 61, 16 de octubre. Hermosillo: Congreso del Estado Libre y Soberano de Sonora.
- . 1993. Decreto del presupuesto de egresos del gobierno del estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal de 1993. Tomo 1106, Expediente número 109, aprobado el 11 de diciembre de 1992. Hermosillo: Congreso del Estado Libre y Soberano de Sonora.
- . 1994. Decreto del presupuesto de egresos del estado para el Ejercicio Fiscal de 1994. Tomo 1138, Expediente 204, aprobado el 17 de diciembre de 1993. Hermosillo: Congreso del Estado Libre y Soberano de Sonora.
- . 1995. Decreto del presupuesto de egresos del estado de Sonora, para el Ejercicio Fiscal 1995. Tomo 1153, Expediente número 27, aprobado el 22 de diciembre de 1994. Hermosillo: Congreso del Estado Libre y Soberano de Sonora.
- . 1996a. Se aprueba la designación que el titular del Poder Ejecutivo estatal hizo en favor del C. Lic. Miguel Ángel Bustamante Maldonado, como Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos. *Expediente* Núm. 234, tomo 1176.
- . 1996b. Decreto del presupuesto de egresos del estado de Sonora, para el Ejercicio Fiscal 1996. Tomo 1164, Expediente número 86, aprobado en diciembre de 1995. Hermosillo: Congreso del Estado Libre y Soberano de Sonora.
- . 1997. Decreto del presupuesto de egresos del estado de Sonora, para el Ejercicio Fiscal de 1997. Tomo 1178. Expediente número 146, aprobado el 6 de diciembre de 1996. Hermosillo: Congreso del Estado Libre y Soberano de Sonora.

- . 1998. Decreto del presupuesto de egresos del estado de Sonora, para el Ejercicio Fiscal de 1998. Tomo 1202, Decreto número 12, aprobado el 24 de diciembre de 1997. Hermosillo: Congreso del Estado Libre y Soberano de Sonora.
- . 1999. Decreto del presupuesto de egresos del estado de Sonora, para el Ejercicio Fiscal de 1999. Tomo 1209, Decreto número 77, aprobado el 22 de diciembre de 1998. Hermosillo: Congreso del Estado Libre y Soberano de Sonora.
- . 2000. Decreto del presupuesto de egresos del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal del año 2000. Tomo 1231, Expediente número 142, aprobado el 30 de diciembre de 1999 Hermosillo: Congreso del Estado Libre y Soberano de Sonora.
- . 2001. Decreto del presupuesto de egresos del Estado de Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2001. Tomo 1249, Expediente número 90, aprobado el 29 de diciembre de 2000. Hermosillo: Congreso del Estado Libre y Soberano de Sonora.
- . 2002. Decreto del presupuesto de egresos del Estado de Sonora, para el Ejercicio Fiscal 2002. Tomo 1272, Expediente número 248, aprobado el 3 de enero de 2002. Hermosillo: Congreso del Estado Libre y Soberano de Sonora.
- . 2003. Decreto del presupuesto de egresos para el Estado de Sonora, Ejercicio Fiscal 2003. Tomo 1294, Expediente número 378, aprobado el 21 de diciembre del 2002. Hermosillo: Congreso del Estado Libre y Soberano de Sonora.
- . 2004a. Acuerdo mediante el cual el Congreso del Estado de Sonora en cumplimiento del artículo 11 de la Ley número 123 que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos, nombra al C. Jorge Sáenz Félix como presidente del citada organismo constitucional, autónomo, por el periodo que comprende del 9 de noviembre de 2004 al 8 de noviembre del 2008. Tomo 1318, Expediente Número 101, 4 de noviembre. Hermosillo: Congreso del Estado Libre y Soberano de Sonora.
- . 2004b. Decreto que aprueba el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado para el Ejercicio Fiscal 2004. Tomo 1303, Expediente número 57, aprobado el 18 de diciembre del 2003. Hermosillo: Congreso del Estado Libre y Soberano de Sonora.
- . 2005. Decreto que aprueba el presupuesto de egresos del Estado de Sonora, para el Ejercicio Fiscal del año 2005. Tomo 1321, Expediente número 192, aprobado el 30 de diciembre del 2004. Hermosillo: Congreso del Estado Libre y Soberano de Sonora.
- . 2006. Decreto del presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal 2006. Decreto 244, Tomo 1340, aprobado el 16 de diciembre de 2005. Hermosillo: Congreso del Estado Libre y Soberano de Sonora.
- . 2007. Decreto del presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal 2007. Decreto 24, Tomo 1365, aprobado el 30 de diciembre del 2006. Hermosillo: Congreso del Estado Libre y Soberano de Sonora.

- . 2008. Decreto del presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal 2008. Decreto 100, Tomo 1379, aprobado el 22 de diciembre de 2007. Hermosillo: Congreso del Estado Libre y Soberano de Sonora.
- . 2009. Decreto del presupuesto de egresos del gobierno del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal 2009. Decreto 160, Tomo 1405, aprobado el 22 de diciembre de 2008. Hermosillo: Congreso del Estado Libre y Soberano de Sonora.
- . 2010a. Acuerdo mediante el cual el Congreso del Estado de Sonora, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 11 de la Ley número 123 que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos, nombra al C. Licenciado Raúl Martínez Martínez como presidente del citado organismo autónomo, por el periodo que comprende del 04 de febrero de 2010 al 03 de febrero del 2014. Tomo 1423. Acuerdo 45, 4 de noviembre.
- . 2010b. Decreto del presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal 2010. Decreto 15, Tomo 1420, aprobado el 28 de diciembre del 2009.
- . 2011. Decreto del presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Sonora para el Ejercicio Fiscal 2011. Decreto 83, aprobado el 28 de diciembre del 2010. Hermosillo: Congreso del Estado Libre y Soberano de Sonora.
- . 2012. Decreto del presupuesto de egresos del gobierno del estado de Sonora para el ejercicio fiscal de 2012. Decreto 188, aprobado el 03 de agosto de 2012. Hermosillo: Congreso del Estado Libre y Soberano de Sonora.
- Aguilar, Luis F. 2009. *Gobernanza y gestión Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Alexy, Robert. 2007. *Teoría del discurso y derechos constitucionales*. México: Fontamara.
- Almada, Ignacio y José M. Medina. 2001. *Historia panorámica del Congreso del Estado de Sonora, 1825-2000*. México: Cal y Arena.
- Amnistía Internacional. 2010. El estado de los derechos humanos en el mundo. Madrid: Amnesty International Publications.
- APT. 2000. *El papel del Ombudsman en América Latina. Estudio comparativo sobre el impacto del Ombudsman como mecanismo de prevención de la tortura para las personas detenidas por la policía en América Latina*. Ginebra: Asociación para la Prevención de la Tortura.
- Arteaga, Elisur. 2002. "La Constitución local y su defensa en el sistema jurídico mexicano. Elementos para un ateoría del control de la constitucionalidad, con una breve referencia a los estatutos de las comunidades autónomas españolas." *Jurídica*.

Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana (32):203-228.

Ávila, María Eugenia. 2007. "El *ombudsman* local: antecedentes, evolución, y realidades." In *Ombudsman local. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, editado por Germán Cisneros Farías, Jorge Fernández Ruíz y Miguel Alejandro López Olvera, 31-50. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Bombillar, Francisco M. 2011. "El sistema constitucional del Reino Unido." *Revista de Derecho Constitucional Europeo* (15):139-183.

Brugger, Walter. 1995. *Diccionario de filosofía*. 13 ed. Barcelona: Herder.

Burgoa, Ignacio. 1991. *Las garantías individuales*. 23 ed. México: Porrúa.

Caballero, José L. 2011. "La cláusula de interpretación conforme y el principio *pro persona* (artículo 1o., segundo párrafo, de la Constitución)." En *La reforma constitucional en materia de derechos humanos: un nuevo paradigma*, editado por Miguel Carbonell y Pedro Salazar, 103-133. México: Instituto de Investigación Jurídicas, UNAM.

Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 2012. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2012. Diario Oficial de la Federación, 12 de diciembre de 2011. México: Gobierno de la República.

Capilla, Luis. 1996. *Las multinacionales: voraces pulpos planetarios*. Madrid: Acción Cultural Cristiana.

Carbonell, Miguel. 2011. *Los Derechos Fundamentales en México*. 4 ed. México: UNAM, Editorial Porrúa, CNDH.

———. 2012. La reforma constitucional en materia de derechos humanos: principales novedades. Disponible desde <http://www.miguelcarbonell.com/articulos/novedades.shtml>.

Carmona, Jorge U. 2011. "La reforma y las normas de derechos humanos previstas en los tratados internacionales." In *La reforma constitucional en materia de derechos humanos: un nuevo paradigma*, editado por Miguel Carbonell y Pedro Salazar, 39-62. México: Instituto de Investigaciones Históricas, UNAM.

Carpizo, Jorge. 2000. "La reforma constitucional de 1999 a los organismos protectores de los derechos humanos humanos." *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional* (3):27-51.

- . 2009. "El sistema nacional no-jurisdiccional de defensa de los derechos humanos en México: algunas preocupaciones." *Anuario de Derechos Humanos. Nueva Época* no. 10:83-129.
- Castañeda, Susana. 1997. *El fortalecimiento del Ombudsman en América Latina y su rol como factor de democratización*. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Castenla, Carlos R. 2010. Defensor del Pueblo: La más innovadora institución democrática del constitucionalismo iberoamericano contemporáneo (Axe XI, Symposium 42). *Independencias - Dependencias - Interdependencias, VI Congreso CEISAL 2010*, Jun 2010, Toulouse, France. <halshs-00498809>.
- editado por Simposio Jurídico Un Nuevo Modelo de Constitución para América Latina. Toulouse: Instituto Latinoamericano del Ombudsman.
- Castro, José H. y Claudia V. Agramón. 2010. *Derecho Internacional Público*. México: Oxford University Press.
- CDHDF. 2006. *Informe anual 2005*. Vol. I. México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- . 2007a. *El ABC de los Derechos Humanos en México*. Mexico: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- . 2007b. *Informe anual 2006*. Vol. I. México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- . 2012. *Informe anual 2011. Avances y desafíos para la protección de los derechos humanos en la ciudad de México*. Vol. I. México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- . 2014. *Presidencia*. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal 2014a [cited 7 de noviembre 2014]. Disponible desde <http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/2014/02/presidencia/>.
- . 2014. *¿Quiénes somos?* Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal 2014b [cited 3 de noviembre 2014]. Disponible desde <http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/nosotros-2/>.
- . 2014c. *Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*. México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- CDHECO. 2014. *Historia*. Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima 2014 [cited 4 de noviembre 2014]. Disponible desde <http://www.cd hcolima.org.mx/historia.php>.

- CDHEQROO. 2014. *Antecedentes*. Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo 2014 [cited 5 de noviembre 2014]. Disponible desde <http://www.derechoshumanosqroo.org.mx/portal/portal/QuienesSomos/Antecedentes.php>.
- CDHEZ. 2014. *Historia de la CDHEZ*. Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas 2014 [cited 3 de noviembre 2014]. Disponible desde http://www.cdhezac.org.mx/pdf/video_historia.pdf.
- CDHP. 2014. *Antecedentes*. Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla 2014 [cited 5 de noviembre 2014]. Disponible desde <http://www.cdhpuebla.org.mx/index.php/home-1/que-es/antecedentes>.
- CEDH-NL. 2011 *Informe Cuarto Trimestre del 2011*. Nuevo León: Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León.
- CEDH-SIN. 2011. *Cuarto informe de actividades 2011*. Sinaloa: Comisión Estatal de los Derechos Humanos Sinaloa.
- CEDH-SON. 1992a. Reglamento Interior de la Comisión Estatal de Derechos Humanos. Hermosillo: Comisión Estatal de Derechos Humanos.
- . 1992b. *Reglamento Interior de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora*. Hermosillo: Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora.
- . 1994. *Segundo informe de actividades de José Antonio García Ocampo. Noviembre de 1993-Noviembre de 1994*. Hermosillo: Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora.
- . 1996a. *Cuarto informe de actividades de José Antonio García Ocampo. Noviembre de 1995-septiembre de 1996*. Hermosillo: Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora.
- . 1996b. *Cuatro años de trabajo*. Hermosillo: Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora.
- . 1997. *I informe de labores de Miguel Ángel Maldonado Bustamante. 17 de octubre de 1996 al 17 de noviembre de 1997*. Hermosillo: Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora.
- . 1998. *II informe de actividades de Miguel Ángel Maldonado Bustamante. Noviembre 1998*. Hermosillo: Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora.
- . 1999. *Informe de actividades que rinde el presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos correspondiente al ciclo 1998-1999*. Hermosillo: Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora.

- . 2000a. *Anteproyecto del Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2000*. Hermosillo: Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora.
- . 2000b. *Cuarto informe de actividades de Miguel Angel Bustamante Maldonado. Diciembre del 2000*. Hermosillo: Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora.
- . 2001a. *Anteproyecto del Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2001*. Hermosillo: Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora.
- . 2001b. *Informe de actividades de Miguel Ángel Bustamante Maldonado. 1 de diciembre de 2000-30 de noviembre de 2001*. Hermosillo: Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora.
- . 2002a. *Anteproyecto del Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2002*. Hermosillo: Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora.
- . 2002b. *Informe de actividades de Miguel Ángel Bustamante Maldonado. 1 de diciembre de 2001-30 de noviembre de 2002*. Hermosillo: Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora.
- . 2003a. *Anteproyecto del Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2003*. Hermosillo: Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora.
- . 2003b. *Informe de actividades de Miguel Angel Bustamante Maldonado*. Hermosillo: Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora.
- . 2004. *Anteproyecto del Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2004*. Hermosillo: Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora.
- . 2005a. *Anteproyecto del Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2005*. Hermosillo: Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora.
- . 2005b. *Primer Informe anual de actividades de Jorge Sáenz Félix*. Hermosillo: Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora.
- . 2006a. *Anteproyecto del Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2006*. Hermosillo: Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora.
- . 2006b. *Segundo Informe anual de actividades de Jorge Sáenz Félix*. Hermosillo: Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora.
- . 2007a. *Anteproyecto de Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2007*. Hermosillo: Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora.
- . 2007b. *Tercer Informe anual de actividades de Jorge Sáenz Félix*. Hermosillo: Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora.

- . 2008a. *Anteproyecto del Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2008*. Hermosillo: Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora.
- . 2008b. *Cuarto Informe anual de actividades de Jorge Sáenz Félix*. Hermosillo: Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora.
- . 2009a. *Anteproyecto del Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2009*. Hermosillo: Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora.
- . 2009b. *Quinto Informe Anual de Actividades de Jorge Sáenz Félix*. Hermosillo: Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora.
- . 2010a. *Anteproyecto del Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2010*. Hermosillo: Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora.
- . 2010b. *Primer Informe Anual de Actividades de Raúl Ramírez Ramírez*. Hermosillo: Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora.
- . 2010c. *Reforma al Reglamento Interior de la Comisión Estatal de Derechos humanos de Sonora*. Hermosillo: Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora.
- . 2011a. *Anteproyecto del Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2011*. Hermosillo: Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora.
- . 2011b. *Segundo Informe Anual de Actividades de Raúl Ramírez Ramírez*. Hermosillo: Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora.
- . 2012a. *Anteproyecto del Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2012*. Hermosillo: Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora.
- . 2012b. *Tercer informe anual de actividades de Raúl Arturo Ramírez Ramírez*. Hermosillo: Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora.
- . 2013. Oficio No. CEDH/DGA/005/2013. Hermosillo: Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora.
- . 2014. *Directorio de servidores públicos 2014a* [cited 3 de junio 2014]. Disponible desde <http://www.cedhsonora.org.mx/portal/directory.php>.
- . 2014. *Estructura orgánica de la Comisión Estatal de Derechos Humanos 2014b* [cited 1 de junio 2014]. Disponible desde http://www.cedhsonora.org.mx/portal/resources/pdf/transparencia/Org_13.pdf.
- CEDHA. 2012. *Séptimo informe de Labores*. Aguascalientes: Comisión Estatal de Derechos Humanos de Aguascalientes.

- CEDHBCS. 2012. *Segundo informe Anual*. Baja California Sur: Comisión Estatal de Derechos Humanos de Baja California Sur.
- CEDHCH. 2014. *Historia*. Comisión Estatal de los Derechos Humanos Chihuahua 2012 [cited 4 de noviembre 2014].
- CEDHJ. 2002. *Informe de actividades de la CEDHJ 2002*. Guadalajara: Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco.
- . 2003. *Informe de actividades de la CEDHJ 2002*. Guadalajara: Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco.
- . 2004a. *Informe anual de actividades 2003*. Guadalajara: Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco.
- . 2004b. *Reglamento interno de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco*. Guadalajara: Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco.
- . 2005. *Informe anual 2004*. Guadalajara: Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco.
- . 2006. *Informe anual 2005*. Guadalajara: Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco.
- . 2007. *Informe de actividades 2006*. Guadalajara: Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco.
- . 2008. *Primer informe anual 2007*. Guadalajara: Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco.
- . 2009. *Segundo informe anual 2008*. Guadalajara: Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco.
- . 2010. *Informe anual de actividades 2009*. Guadalajara: Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco.
- . 2011. *Cuarto informe de actividades 2010*. Guadalajara: Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco.
- CEDHM. 2014. *Antecedentes. Historia de la CEDH en Michoacán*. Comisión Estatal de los Derechos Humanos Michoacán 2014 [cited 5 de noviembre 2014]. Disponible desde <http://www.cedhmichoacan.org/Front/quienes.aspx>.
- CEDHSLP. 2013a. *Reglamento del Servicio Profesional en Derechos Humanos*. San Luis Potosí: Gobierno del Estado de San Luis Potosí.

- . 2013b. Reglamento interno de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí. San Luis Potosí: Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí.
- CEDHTLAX. 2014. *Antecedentes*. Comisión Estatal de Derechos Humanos Tlaxcala 2014 [cited 5 de noviembre 2014]. Disponible desde http://cedhtlaxcala.cedhtlax.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=19&Itemid=68.
- CEDHV. 2014. *Introducción*. Comisión Estatal de Derechos Humanos Veracruz 2013 [cited 5 de noviembre 2014]. Disponible desde http://cedhveracruz.ddns.net/derechos_humanos/mod/resource/view.php?id=226.
- CESON. 1992. Ley 123 que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos. Hermosillo: Congreso del Estado de Sonora.
- CESOP. 2011. Las Comisiones Estatales de Derechos Humanos. *En contexto*, 1 de noviembre del 2011, 1-25.
- CIEDH. 2005. *Evaluar la eficacia de las instituciones nacionales de Derechos Humanos*. Vernier: Consejo Internacional para Estudios de Derechos Humanos.
- CNDH. 2003a. *Manual de Derechos Humanos: conceptos elementales y consejos prácticos*. México: CNDH/CADENAS HUMANAS AC.
- . 2003b. *Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- . 2004. *Retos actuales de las instituciones nacionales de protección y promoción de los Derechos Humanos. A diez años de la aprobación de los principios de París*. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- . 2010. *Informe de actividades de Raúl Plascencia Villanueva. Del 1 de enero al 31 de diciembre de 2010*. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- . 2011a. *El derecho a defender. Informe especial sobre la situación de las y los defensores de los Derechos Humanos en México*. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- . 2011b. "Estatuto del Servicio Civil de Carrera de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos " In *Normatividad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, 65-180. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- . 2011c. *Normatividad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

- . 2014. *Antecedentes*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos 2014a [cited 28 de octubre 2014]. Disponible desde <http://www.cndh.org.mx/Antecedentes>.
- . 2014b. *Informe de actividades de Raúl Plascencia Villanueva. Del 1 de enero al 31 de diciembre de 2013*. Vol. III. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- . 2014c. *Informe de actividades de Raúl Plascencia Villanueva. Del 1 de enero al 31 de diciembre de 2013*. Vol. I. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- CODDEHUM. 2014. *¿Quiénes somos?* Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero 2014 [cited 5 de noviembre 2014]. Disponible desde http://www.coddehumgro.org.mx/sitio/index.php?option=com_content&view=article&id=585&Itemid=400.
- CODHET. 2014. *Antecedentes*. Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas 2014 [cited 3 de noviembre 2014]. Disponible desde <http://www.codhet.org.mx/>.
- Collado, Faustino. 2002. *Control social de la gestión pública por las organizaciones de la sociedad civil dominicanas. Legislación y propuestas*. Santo Domingo: Instituto Tecnológico de Santo Domingo, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Concha, Miguel 1994. "Las organizaciones civiles y la lucha por la democracia." *Justicia y Paz* (33):17-19.
- Congreso Constituyente. 2011. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Congreso del Estado de Aguascalientes. 2012. *Presupuesto de Egresos del Estado de Aguascalientes, para el Ejercicio Fiscal 2012*. Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, Tomo XII, Número 17, 31 de diciembre de 2011. Aguascalientes: Gobierno del Estado de Aguascalientes.
- Congreso del Estado de Baja California. 2012. *Presupuesto de Egresos del Estado de Baja California, para el Ejercicio Fiscal 2012*. Periódico Oficial, Tomo CXVIII, No. 61, 31 de diciembre de 2011. Mexicali: Gobierno del Estado de Baja California.
- Congreso del Estado de Campeche. 2012. *Ley de Presupuesto de Egresos del Estado de Campeche para el Ejercicio Fiscal 2012*. Periódico Oficial, 27 Diciembre del 2011. Campeche: Gobierno del Estado de Campeche.
- Congreso del Estado de Colima. 2012. *Presupuesto de Egresos del Estado de Colima para el Ejercicio Fiscal 2012*. Periódico Oficial del Estado de Colima, Tomo 96, Número 56. . Colima: Gobierno del Estado de Colima.

- Congreso del Estado de Chiapas. 2012. Presupuesto de Egresos del Estado de Chiapas para el Ejercicio Fiscal 2012. Periódico Oficial No. 346 Tomo III, 30 de Diciembre de 2011. San Cristóbal: Congreso del Estado de Chiapas.
- Congreso del Estado de Guanajuato. 2012. Ley del Presupuesto General de Egresos del Estado de Guanajuato para el Ejercicio Fiscal 2012. Periódico Oficial, 27 de diciembre de 2011. León: Gobierno del Estado de Guanajuato.
- Congreso del Estado de Guerrero. 2012. Presupuesto de Egresos del Estado de Guerrero para el Ejercicio Fiscal 2012. Periódico Oficial del Gobierno del Estado, No. 104 Alcance II, el Viernes 30 de Diciembre de 2011. Guerrero: Gobierno del Estado de Guerrero.
- Congreso del Estado de Hidalgo. 2012. Presupuesto de Egresos del Estado Libre y Soberano de Hidalgo para el Ejercicio Fiscal del año 2012. Pachuca: Gobierno del Estado de Hidalgo.
- Congreso del Estado de Jalisco. 2012. Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Jalisco para el Ejercicio Fiscal del año 2012. Periodico Oficial. Vol. II, Núm. 45, Sección II. Jueves 12 de enero de 2012. Guadalajara: Gobierno del Estado de Jalisco.
- Congreso del Estado de México. 2012. Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México 2012. Guía técnica Legislativa, año 1, Número 3, marzo-abril 2012. Estado de México: Gobierno del Estado de México.
- Congreso del Estado de Morelos. 2012. Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de Morelos. Periódico Oficial "Tierra y Libertad". 6a. época, 21 de diciembre de 2011 Cuernavaca: Gobierno del Estado de Morelos.
- Congreso del Estado de Nayarit. 2012. Presupuesto de Egresos del Estado Libre y Soberano de Nayarit, para el Ejercicio Fiscal 2012. Periódico Oficial, Tomo CLXXXIX, Núm. 89, 28 de diciembre de 2011. Tepic: Gobierno del Estado de Nayarit.
- Congreso del Estado de Nuevo León. 2012. Ley de Egresos del Estado de Nuevo León para el año 2012. Periódico Oficial, No. 164. 27 de diciembre de 2011. Monterrey: Gobierno del Estado de Nuevo León.
- Congreso del Estado de Oaxaca. 2012. Presupuesto de Egresos del Estado de Oaxaca para el Ejercicio Fiscal 2014. Oaxaca: Gobierno del Estado de Oaxaca.
- Congreso del Estado de Puebla. 2012. Ley de Egresos del Estado de Puebla para el ejercicio Fiscal 2012, 19 de diciembre de 2011. Puebla: Gobierno del Estado de Puebla.

- Congreso del Estado de Querétaro. 2012. Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de Querétaro para el Ejercicio Fiscal 2012. Periódico Oficial, No. 69, 22 de diciembre de 2011. Querétaro: Gobierno del Estado de Querétaro.
- Congreso del Estado de Quintana Roo. 2012. Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Quintana Roo, para el Ejercicio Fiscal 2012. Cancún: Gobierno del Estado de Quintana Roo.
- Congreso del Estado de San Luis Potosí. 2012. Ley de Presupuesto de Egresos del Estado de San Luis Potosí, para el Ejercicio Fiscal del Año 2012. Periódico Oficial, Año XCIV, 20 de diciembre de 2011. San Luis Potosí: Gobierno del Estado de San Luis Potosí.
- Congreso del Estado de Sinaloa. 2012. Ley de ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado de Sinaloa 2012. Estado de Sinaloa. Órgano Oficial del Gobierno del Estado. Tomo CII, 3ra Epoca, 26 de diciembre del 2011. Sinaloa: Gobierno del Estado de Sinaloa.
- Congreso del Estado de Tabasco. 2012. Proyecto de Presupuesto General de Egresos del Estado de Tabasco para el Ejercicio Fiscal 2012. Villahermosa: Gobierno del Estado de Tabasco.
- Congreso del Estado de Tamaulipas. 2012. Presupuesto de Egresos del Estado de Tamaulipas para el Ejercicio Fiscal de 2012. Periódico Oficial, 20 de diciembre de 2011. Ciudad Victoria: Gobierno del Estado de Tamaulipas.
- Congreso del Estado de Tlaxcala. 2012. Presupuesto de Egresos del Estado de Tlaxcala para el Ejercicio Fiscal 2012. Periódico Oficial, No. 3 Extraordinario del 23 de diciembre del 2011. Tlaxcala: Gobierno del Estado de Tlaxcala.
- Congreso del Estado de Veracruz. 2012. Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave para el Ejercicio Fiscal 2012. Gaceta Oficial, Número extraordinario 419, 23 de diciembre de 2011. Xalapa: Gobierno del Estado de Veracruz.
- Congreso del Estado de Yucatán. 2012. Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Yucatán para el Ejercicio Fiscal 2012. Diario Oficial, 23 diciembre de 2011. Mérida: Gobierno del Estado de Yucatán.
- Congreso del Estado de Zacatecas. 2012. Presupuesto de Egresos del Estado de Zacatecas para el ejercicio fiscal 2012. Suplemento al Periódico Oficial. Zacatecas: Gobierno del Estado de Zacatecas.
- Constenla, Carlos R. 2009. Bicentenario de la creación del Ombudsman. In *Jornada organizadas por la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Tucumán el día 2 de julio de 2009 en la sede de la Federación Económica de Tucumán*: Defensoría del

Pueblo de la Provincia de Tucumán el día 2 de julio de 2009 en la sede de la Federación Económica de Tucumán.

- . 2010. Defensor del Pueblo: La más innovadora institución democrática del constitucionalismo iberoamericano contemporáneo. Editado por Simposio Jurídico Un Nuevo Modelo de Constitución para América Latina. Toulouse: Instituto Latinoamericano del Ombudsman.
- Correa, Nancy, Pamela Rodríguez y Dayra Vergara. 2011. "Cuadro Comparativo de la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos." En *La reforma constitucional en materia de derechos humanos: un nuevo paradigma*, editado por Miguel Carbonel y Pedro Salazar, 430-444. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- EFE. 2013a. "Las explicaciones de EEUU a su silencio ante CIDH decepcionan y no convencen." *Listin Diario*, miércoles, 6 de noviembre.
- . 2013b. Venezuela: 'Canadá y EE.UU. tienen razón en no ratificar la Convención' de DDHH. *El Nuevo Herald*. Disponible desde <http://www.elnuevoherald.com/2013/10/31/1604092/venezuela-canada-y-eeuu-tienen.html#storylink=cpy>.
- Estrada, Alexei J. 1994. *El ombudsman en Colombia y en México. Una perspectiva comparada*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Faz, Martín. 2008. *Evaluación integral de la estructura y desempeño de Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH) de San Luis Potosí bajo parámetros internacionales*. Tesis de Maestría. México: FLACSO.
- Fernandez, Jorge. 1994. "Derechos humanos y ombudsman en México." In *Problemas actuales del derecho constitucional. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, editado por Instituto de Investigaciones Jurídicas, 117-136. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- FIO. 2013. *Federación Iberoamericana del Ombudsman. Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica*. Federación Iberoamericana del Ombudsman 2012 [cited 16 de abril 2013]. Disponible desde <http://www.portalfio.org/inicio/pagina-principal/que-es-la-fio.html>.
- Fix-Zamudio, Héctor. 1986. "Posibilidad del Ombudsman en el Derecho Latinoamericano." In *La defensa de los derechos universitarios de la UNAM y la institución del Ombudsman en Suecia*, 33-52. México: UNAM.
- Fundar, Centro de Análisis e Investigación AC. 2014. *el Índice del Derecho de Acceso a la Información en México (IDAIM) 2014* [cited 5 de julio 2014]. Disponible desde <http://idaim.org.mx/>.

- Gamero, Luis E. 2007. Fuerza vinculante de las "recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Derecho y Cambio Social* (09), <http://www.derechoycambiosocial.com/revista009/fuerza%20vinculante.htm>.
- García, Félix. 1998. Tesis sobre los derechos humanos. *Anales del Seminario de Historia de la Filosofía*, 37-62.
- Gobierno del Estado de Baja California Sur. 2012. Presupuesto de Egresos del Estado de Baja California Sur, para el Ejercicio Fiscal 2012, 13 de diciembre de 2011. La Paz: Congreso del Estado de Baja California Sur.
- Gobierno del Estado de Chihuahua. 2011. Cuenta Pública 2011. Chihuahua: Secretaría de Hacienda.
- Gobierno del Estado de Sonora. 1993. Segundo informe de gobierno de Manlio Fabio Beltrones Rivera. Hermosillo.
- . 1998. Primer informe de gobierno de Armando López Nogales. Hermosillo.
- . 2004. Primer informe de gobierno de Eduardo Bours Castelo. Hermosillo.
- . 2010. Primer informe de gobierno de Guillermo Padrés Elías. Hermosillo.
- González, Lorena. 2004. "The Institution of the Ombudsman. The Latin American Experience." *Revista IIDH* no. XXXVII:219-248.
- . 2009. Los Ombudsman en América latina y su incidencia política. En *Ponencia presentada en el XXVIII Congreso Internacional de Latin American Studies Association*. Rio de Janeiro: s.p.
- Guerra, Rodrigo. 2003. *Afirmar a la persona por sí misma. La dignidad como fundamento de los derechos humanos*. México: CNDH.
- Gutiérrez, Paola C. 2013. *El poder de los gobernadores en México 2001-2012: límites institucionales y políticos a nivel subnacional*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), México.
- Hinkelammert, Franz. 2002. "El socavamiento de los derechos humanos en la globalización actual." *Realidad: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades* (87):315-330.
- Hitters, Juan C. 2008. "¿Son vinculantes los pronunciamientos de la Comisión Interamericana de Derecho Humanos? (control de constitucionalidad y convencionalidad)." *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional* (10):131-156.
- Huber, Rudolf. 2009. *La política de derechos humanos en México. Balance de la última década (1998-2008)*. México: Fundación Konrad Adenauer, AC.

- Huerta, José y Eugenio Hurtado. 2003. *Marco Jurídico de los Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos en las Entidades Federativas*. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- HRW. 2008. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México. Una evaluación crítica. Nueva York: Human Rights Watch.
- IIDH. 2006. *La figura del Ombudsman. Guía de acompañamiento a los pueblos indígenas como usuarios*. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Incalterra, Amerigo. 2008. "Derechos humanos: México ante la encrucijada de la implementación o el discurso." *El Cotidiano* no. 23 (150):7-16.
- INEGI. 2013. *Conteo de Población y Vivienda 2005*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía 2005 [cited 5 de marzo 2013]. Disponible desde http://www.inegi.org.mx/lib/Olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=cpv05_pt.
- . 2010. *Anuario estadístico de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- . 2014. *Panorama sociodemográfico de Sonora*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía 2014 [cited 1 de julio 2014]. Disponible desde http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/2010/panora_socio/son/Panorama_Son.pdf.
- Islas, Alfredo. 2001. "El Ombudsman Latinamericano." *Iuris Tantum* (12):151-166.
- Lachenal, Cécile, Juan Carlos Martínez y Miguel Moguel. 2009. *Los Organismos Públicos Defensores de Derechos Humanos. Nuevas Instituciones, viejas prácticas*. México: Fundar, Centro de Análisis e Investigación AC.
- Lagunes, Oscar. 2011. *El arte de contar cuentos y rendir cuentas. La fiscalización de las cuentas públicas del Gobierno del Estado de Sonora (2004-2010)*. Tesis de Maestría, El Colegio de Sonora, Hermosillo.
- Lagunes, Oscar y Guillermo Noriega. 2012. "Diagnóstico al desempeño de la Comisión Estatal de Derechos Humanos Sonora, 2000-2012." *Documento en borrador*.:1-60.
- López, Luis G. 2007. "La defensa de los Derechos Humanos en México. Respuesta a John Ackerman." *Cuestiones Constitucionales* (16):205-251.
- Maiorano, Jorge Luis. 2001. "El Defensor del Pueblo en América Latina: necesidad de fortalecerlo." *Revista de derecho (Valdivia)* no. XII (2):191-198.

- Martín, Ana Rosa. 2010. "El Defensor del Pueblo. Antecedentes y realidad actual." En *Derechos Humanos: temas y problemas*, editado por Consuelo Maqueda y Víctor M. Martínez, 415-443. México: UNAM/Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Martínez de Medina, Zoila. 2013. "República Dominicana ya tiene su Defensor del Pueblo." *República Dominicana LIVE.com*, 15 de mayo.
- Martínez, Víctor M. 1998. *Los derechos humanos en las reformas a la Constitución mexicana de 1917*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Mayer-Serra, Carlos E. y Ana L. Magaloni. 2010. *Nuestros caros defensores de los derechos humanos: el caso de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*. México: CIDE.
- Maza, Emma C. 2009. *Derechos humanos. México: retórica sin compromiso*. México: FLACSO.
- Meyer, Lorenzo. 2013. *Nuestra tragedia persistente. La democracia autoritaria en México*. México: Debate.
- Michel, Artemiza. 2013. "La Rebelión de los Enfermos: acceso a los servicios médicos sin discriminación " En *Rendición de cuentas social en México. Evaluación y control desde la sociedad civil*, editado por la Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental. Gobierno del Estado de Oaxaca/Secretaría de la Función Pública. Gobierno Federal, 51-60. México: Gobierno del Estado de Oaxaca/Gobierno Federal.
- Miguel, Manríquez y Ronatiuh Castro. 2007. "Globalización y diversidad cultural en el Sonora Contemporáneo. Variaciones sobre región, etnia y lenguaje." *Región y Sociedad* no. XIX (19):219-235.
- Monsiváis, Alejandro. 2010. "La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (2001-2008): desarrollo institucional y desempeño político." En *Limitaciones institucionales y colonización de la política de la instituciones y de participación ciudadana en México*, editado por Alberto J. Olvera, 293-356. México: CIESAS/UV.
- Monsiváis, Alejandro y Lena A. Brena. 2011. "Los Ombusman en las entidades federativas en México: ¿cómo explicar su desempeño?" *Estudios Sociológicos* no. XXIX (86):463-496.
- Mora, Rafael I. 2013. *La protección de los derechos humanos en Veracruz*. Veracruz: Universidad Veracruzana.
- Morales, Hernando. 1993. "El Ombudsman." In *XIII Jornadas Iberoamericanas de Derecho Procesal*, 159-162. México: UNAM.

- MPF. 2010. *Apresentação da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão*. Ministério Público Federal 2010 [cited 8 de abril 2010]. Disponible desde <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/institucional/a-procuradoria-federal/apresentacao-1>.
- Neier, Aryeh. 2009. Derechos humanos. In *Diccionario básico de derechos humanos. Cultura de los derechos en la era de la globalización*, editado por Tania Groppi y Ricardo Pisillo Mazzeschi Marcello Flores. México: FLACSO.
- Nilsson, Per-Erick. 1986. "El Ombudsman defensor del pueblo ¿o qué?" En *La defensa de los derechos universitarios de la UNAM y la institución del Ombudsman en Suecia*, 9-21. México: UNAM.
- Noriega, Guillermo. 2012. *Auditoría ciudadana: la discriminación en el ISSSTELEON*. Hermosillo: Sonora Ciudadana AC.
- Noriega, Guillermo y María Jaime. 2009. *Discriminación y acceso a los servicios de salud*. Hermosillo: Sonora Ciudadana AC/Fundar, Centro de Análisis e Investigación.
- Núñez, Silvia. 2014. "Gisela peraza villa espera justicia." *Mujersonora.com*, 28 de septiembre.
- Núñez, Silvia y Mujer Sonora. 2014. *Directorio de Organismos de la Sociedad Civil en el Estado de Sonora*. Mujer Sonora 2014 [cited 10 de noviembre 2014]. Disponible desde <http://mujersonora.files.wordpress.com/2011/01/directorio-asoc-civil-sonoraxls-1.pdf>.
- O'Donnell, Daniel. 1989. *Protección internacional de los derechos humanos*. 2a. ed. Perú: Comision Andina de Juristas.
- OACNUDH. 2003. *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*. México: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México.
- . 2008. "Órganos de Derechos Humanos Establecidos en Virtud de Tratados." En *Trabajando con el Programa de las Naciones Unidas en el ámbito de los Derechos Humanos. Un manual para la sociedad civil*, 31-74. Nueva York y Ginebra: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- . 2010. *Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades*. Nueva York: ONU.
- . 2012a. *20 claves para conocer y comprender mejor los Derechos Humanos*. México: Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- . 2012b. *Derecho Internacional*.

- OEA. 2013. *Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos (B-32)*. Organización de los Estados Americanos [cited 8 de noviembre del 2013 2013]. Disponible desde http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm.
- . 1969. "Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica" " En *Compilación de Instrumentos Internacionales sobre protección de la persona aplicables en México*, editado por SCJN y OACDH, 169-204. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación/Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- . 2013. *A-52: Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador"*. Departamento de Derechos Internacional, Organización de los Estados Americanos 2013a [cited 9 de noviembre 2013]. Disponible desde <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-52.html>.
- . 2013. *A-53: Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos Relativo a la Abolición de la Pena de Muerte*. Departamento de Derechos Internacional, Organización de los Estados Americanos 2013b [cited 9 de noviembre 2013]. Disponible desde <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-53.html>.
- OHCHR-CDH. 2005. *Compilación de observaciones finales del Comité de Derechos Humanos sobre países de América Latina y el Caribe (1977-2004)*. Santiago: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos/Centro de Derechos Humanos Facultad de Derecho, Universidad de Chile.
- ONU. 1948. "Declaración Universal de los Derechos Humanos." En *Compilación de Instrumentos Internacionales sobre protección de la persona aplicables en México*, editado por SCJN y OACDH, 41-50. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación/Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- . 2012. "Principios relativos al Estatuto de las Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos ("Principios de París")." En *Compilación de Instrumentos Internacionales sobre protección de la persona aplicables en México*, editado por SCJN/OACDH, 1309-1316. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación/Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Ortega, Jesús. 2013. "Investiga CEDH Sonora el suicidio de "La China"." *Dossier Político*, 10 de julio.

- PDHBC. 2014. *Antecedentes de la PDH*. Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato 2014 [cited 3 de noviembre 2014]. Disponible desde <http://www.derechoshumanosbc.org/content/antecedentes-de-la-pdh>.
- PDHEGTO. 2014. *¿Quiénes somos?* Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato 2012 [cited 1 de noviembre 2014]. Disponible desde http://www.derechoshumanosgto.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=2&Itemid=3.
- Pineda, Nicolás. 2010. *Los gobernadores de Sonora, 1911-2009*. México: H. Congreso del Estado. LIX Legislatura.
- Ponce, José. 2010. "Tendrá Sonora penal de máxima seguridad." *El Imparcial*, 27 de octubre.
- Proceso. 2014. "Mando policiaco se mofa de la recomendación de recomendación de la CEDH-Sonora en defensa de reos". *Proceso.com*, 17 de diciembre de 2014. Disponible desde <http://www.proceso.com.mx/?p=390909>.
- Pulido, Miguel. 2006a. *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.
- Pulido, Miguel A. 2006b. *Carpeta para la defensa y protección de los derechos humanos*. México: s.e.
- Quintero, Javier. 2007. "Hacen lo que pueden en Derechos Humanos." *Expreso*, 14 de marzo.
- Quinzio, Jorge Mario. 1992. *El Ombudsman: el Defensor del Pueblo*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- Ramírez, Gloria (coordinadora). 2007. *Ombudsman y sociedad civil: retos y propuestas. Informes alternativos sobre la situación de los derechos humanos en México*. México: Academia Mexicana de los Derechos Humanos, AC.
- Red Feminista. 2009. Carta a Maestro Jorge Sáenz Félix. In *Observatorio Ciudadano de la Equidad y la Paridad en Sonora*. Hermosillo: Observatorio Ciudadano.
- Redacción. 2013a. "Jorge Vega arroyo fue electo como nuevo titular de la CEDH." *El Sol de San Luis*, 26 de marzo.
- . 2013b. "'La China' no se suicidó... ¿Y entonces quién la mató?" *Dossier Político*, 22 de diciembre.
- Regalado, Jorge y Marcos P. Moloeznik. 2010. "Derechos humanos y alternancia política (1993-2006): el caso de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco." En

La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México, coordinado por Alberto J. Olvera, 357-405. México: CIESAS/Universidad Veracruzana.

Reza, Francisco. 2010. "Quiere dinamizar labor de la CEDH nuevo ombudusman." *El Imparcial*, 31 de enero.

Rivera, Álvaro y Ángel Sermeño. 2012. "Los derechos: el tema de nuestro tiempo. Entrevista a Ermanno Vitale." *Andamios* no. IX (18):219-232.

Rodríguez, Graciela y Luis M. Cano. 2006. *Un ombudsman modelo. Propuesta para un estándar de elección y perfil de los titulares de los organismos públicos de derechos humanos*. México: Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.

Rodríguez, Héctor. 2001. *Derecho al Desarrollo. Derechos Humanos y Democracia en México*. México: Editorial Porrúa.

Ruiz, Mayela. 1983. El defensor de los Derechos Humanos. Trabajo académico presentado en el I Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos realizado por el IIDH en 1983 [cited 27 de diciembre de 2014]. San José de Costa Rica: Instituto Internacional de Derechos Humanos. Disponible desde <https://www.google.com.mx/search?tbm=bks&q=Ruiz%2C+Mayela.+1983.+El+de+fensor+de+los+Derechos+Humanos.+#q=Mayela+Ruiz+El+defensor+de+los+Derechos+Humanos.&spell=1>.

Saccucci, Andrea. 2009. Convención Americana de Derechos Humanos. En *Dioccionario básico de derechos humanos. Cultura de los derechos en la era de la globalización*, editado por Marcello Flores, Tania Groppi y Ricardo Pisillo Mazzeschi. México: FLACSO.

Salvioli, Fabián Omar. 1999. El aporte de la Declaración Americana de 1948 para la protección internacional de los derechos humanos. *Anuario de Derecho Universidad Austral*, 13-26.

Sánchez, Olga. 2012. El fortalecimiento de las Comisiones de Derechos Humanos a partir de la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos de Junio de 2011. En *Foro Rediseño de las Comisiones de Derechos Humanos a partir de la Reforma Constitucional*. Museo de la Ciudad de México: Gobierno del Distrito Federal.

Santistevan de Noriega, Jorge. 2004. "El Defensor del Pueblo en Iberoamérica." En *Retos actuales de las instituciones nacionales de protección y promoción de los Derechos Humanos. A diez años de la aprobación de los Principios de París*, editado por CNDH, 27-107. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

- SCJN. 2013. *Cuadro comparativo reformas constitucionales en materia de Derechos Humanos*. Suprema Corte de Justicia de la Nación 2012 [cited 29 de noviembre 2013]. Disponible desde <http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/>.
- Silva, Juan N. 2012. El impacto de la reforma constitucional en materia de derechos humanos en la labor jurisdiccional en México. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 151-172.
- Soberanes, José Luis. 2010. "El papel del *Ombudsman* en el sistema interamericano de protección de los Derechos Humanos." En *Derechos Humanos: temas y problemas*, editado por Consuelo Maqueda y Víctor M. Martínez, 445-467. México: Universidad Nacional Autónoma de México/Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Stiglitz, José. 2012. *El precio de la desigualda. El 1% de la población tiene lo que el 99% necesita*. México: Taurus.
- Trindade, Antonio Cançado. 1996. "“El sistema interamericano de protección de los derechos humanos (1948 – 1995): evolución, estado actual y perspectivas.”" En *Derecho Internacional y Derechos Humanos*, editado por D. Bardonnnet y Antonio Cançado Trindade, 47-95. San José de Costa Rica: IIDH.
- Unión Panamericana. 1956. *Conferencias internacionales americanas. Segundo suplemento 1945-1954*. México: Departamento Jurídico, Unión Panamericana.
- Varón, Antonio. 2006. "Carácter vinculante de las recomendaciones de organismos internacionales para el Estado colombiano." En *Derecho Internacional Contemporáneo, Liber Amicorum en homenaje a Germán Cavelier*, editado por Ricardo Abello Galvis, 174-203. Universidad del Rosario.
- Velasco, José L. 2010. "Derechos Humanos y Ciencia Política." En *Los Derechos Humanos en las Ciencias Sociales*, coordinado por Ariadna Estévez y Daniel Velázquez, 261-286. México: FLACSO, UNAM.
- Venegas, Sonia. 1988. *Origen y devenir del ombudsman. ¿Una institución encomiable?* México: UNAM.
- Zavaleta, Alfredo. 2010. "Los derechos humanos en Veracruz (1991-2006)." En *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización de la política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*, coordinado por Alberto J. Olvera, 407-446. México: CIESAS/UV.

Entrevistas

- Benítez Pérez, Patricia, entrevista de Oscar Nicasio Lagunes López. *El desempeño de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz* (19 de agosto de 2013).
- Díaz, María Monserrat, entrevista de Oscar Nicasio Lagunes López. *El desempeño de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz* (29 de agosto de 2013).
- Domínguez Canseco, Francisco, entrevista de Oscar Nicasio Lagunes López. *El desempeño de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz* (16 de agosto de 2013).
- Gastelum Bojórquez, José Gerardo, entrevista de Oscar Nicasio Lagunes López. *El cumplimiento de las recomendaciones durante la gestión de Raúl Arturo Ramírez Ramírez, cuarto ombudsman de la Comisión Estatal de Derechos Humanos* (5 de septiembre del 2014).
- Hernández Apodaca, Samuel. 2013, entrevista de Oscar Nicasio Lagunes López. *El desempeño de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz* (18 de agosto de 2013).
- León León, Luis Alberto, entrevista de Oscar Nicasio Lagunes López. *El cumplimiento de las recomendaciones durante la gestión de José Antonio García Ocampo, primer ombudsman de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora* (27 de septiembre de 2014).
- Maldonado Bustamante, Miguel Ángel, entrevista de Oscar Nicasio Lagunes López. *El cumplimiento de las recomendaciones durante la gestión de Miguel Ángel Maldonado Bustamante, segundo ombudsman de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora* (24 de septiembre de 2014).
- Martínez Armengol, Angel, entrevista de Oscar Nicasio Lagunes López. *El desempeño de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz* (21 de agosto del 2013).
- Medina, Luis Alberto, entrevista de Oscar Nicasio Lagunes López. *El desempeño de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora* (17 de septiembre de 2013).
- Noriega Esparza, Guillermo, entrevista de Oscar Nicasio Lagunes López. *El desempeño de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora* (4 de octubre de 2013).
- Ramírez Ramírez, Raúl Arturo, entrevista de Oscar Nicasio Lagunes López. *El desempeño de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora* (7 de enero del 2015).
- Sáenz Félix, Jorge. 2013, entrevista de Oscar Nicasio Lagunes López. *El desempeño de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora* (17 de octubre de 2013).

Anexo 1

Clasificación de las quejas según motivo, periodo 1992-2012

Motivo	1992*	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005**	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Abuso de autoridad	9	128	222	278	201	178	200	160	204	228	194	140	186	296	267	285	316	282	392	664	872	5702
Abuso de autoridad (federal)	1	9	15	20	23	0	26	21	38	17	5	1	2	3	6	9	5	3	6	5	0	215
Actos atribuidos a particulares	10	55	27	5	2	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	100
Aprobación de una ley	0	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Auditoría de un organismo autónomo	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Deficiencia de atención médica	0	3	3	5	0	4	4	8	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	36
Denegación de la justicia	0	16	13	17	8	0	6	2	3	0	0	1	1	10	4	3	1	5	2	29	57	178
Denuncia de hechos delictivos en poblado	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Desaparecidos políticos	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Detención arbitraria	2	37	58	60	79	85	69	42	62	50	44	47	0	77	10	110	159	134	211	279	141	1756
Dilación en la administración de justicia	7	55	82	92	57	74	44	34	40	39	263	91	378	33	19	28	84	49	48	306	332	2155
Dilación en la administración de justicia (federal)	2	0	7	0	70	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	83
Dilación en la procuración de justicia	9	137	142	129	127	117	103	106	73	107	70	74	61	125	85	85	96	84	74	135	105	2044
Dilación en la procuración de justicia (federal)	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0	2	0	9
Falsa acusación	4	24	3	3	3	0	1	1	0	0	2	0	0	0	0	1	0	0	0	2	9	50
Hechos constitutivos de delitos imputados a servidor público	1	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
Incomunicación	0	9	3	3	16	0	1	5	4	0	2	1	2	2	1	8	4	8	11	14	23	117
Incumplimiento de un deber legal	0	1	14	27	12	0	4	9	12	0	50	75	80	122	156	417	188	229	368	207	100	2071
Incumplimiento de un deber legal (autoridad federal)	0	1	1	4	0	0	1	0	0	0	1	0	0	2	1	1	4	1	3	0	0	20
Intimidación	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	42
Negativa a la solicitud de atención médica	0	2	13	7	3	0	4	9	5	0	2	2	0	0	0	0	0	0	1	3	2	53
Negligencia de autoridad	0	7	3	5	0	2	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	155
Negligencia médica	0	5	16	13	6	14	8	16	15	8	13	16	15	23	22	18	12	13	27	54	49	363
Presunto desaparecido	0	1	1	1	3	0	0	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	11
Privación ilegal de la libertad	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	3	0	4
Requiere atención de autoridad de otro estado	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	2
Responsabilidad de servidores públicos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	43	52	48	32	38	38	78	35	367
Retención arbitraria	0	0	3	0	1	0	0	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	13
Solicitud de atención a personas indigentes	0	0	1	0	0	0	3	3	1	7	0	0	0	0	2	6	3	13	27	14	10	89
Tortura	1	16	35	16	22	22	7	8	10	0	0	0	0	4	2	0	0	0	0	1	5	155
Trato inadecuado de servidor público municipal	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	3	0	6
Vicios en el procedimiento	0	70	41	38	37	49	37	53	35	43	35	10	12	28	16	86	89	41	95	138	96	1049
Violación a los derechos de los adolescentes en internamiento	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	72	0	0	0	0	0	72
Violación a los derechos de los reclusos	3	64	92	145	65	55	58	54	64	117	129	103	122	530	305	476	811	910	118	199	146	4566
Violación a los derechos de menores infractores	1	4	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	54	0	0	0	0	0	0	61
Violación al artículo 21 constitucional por el cobro excesivo de multas	1	8	5	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	16
Violación al derecho a la educación	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	1	0	0	0	0	1	2	0	8	28	16	58
Violación al derecho de libertad de expresión	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	4
Violación al derecho de petición	0	1	11	25	17	0	20	25	12	13	20	14	13	29	7	28	17	23	18	13	15	321
Violación de autoridad administrativa	3	37	77	141	109	84	110	131	145	156	142	152	198	232	137	206	240	239	467	240	26	3272
Violación por autoridad municipal	1	4	14	9	5	0	5	16	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	7	63
Traslado penitenciario	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7	7
Orden de aprehensión librada por autoridad de otro poblado	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2
Gran total																						25298

Fuente: Elaboración propia con base en los Informes de actividades (CEDH, 1996-2012).

Anexo 2

Estado de las recomendaciones por categoría al momento de publicación de los informes, 1992-2012

	Año	PC	TC	CI	CN	C	NA	EC	EA	SC	ENA	AP	ECON	TNA	Autoridades recomendadas
1er. Periodo	1993	0	52	6	0	0	5	0	0	0	0	0	0	6	69
	1994	2	39	31	2	0	2	0	0	0	0	0	0	3	79
	1995	4	10	4	3	0	0	0	0	0	0	0	0	2	23
	1996	1	7	1	0	0	2	9	0	0	0	0	3	2	25
	1997	2	22	2	0	0	0	6	0	0	0	0	4	0	36
	1998	2	28	1	0	0	2	6	0	0	0	0	6	0	45
	1999	2	18	0	0	0	1	6	0	0	0	0	2	2	31
	2000	2	8	0	0	0	1	4	0	0	0	0	2	0	17
	2001	1	7	0	0	0	1	6	0	0	0	0	5	0	20
	2002	1	3	0	0	0	2	4	2	0	0	0	0	0	12
	2003	2	9	0	0	0	1	6	2	0	0	0	0	0	20
	2004	0	11	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11
	Total 1o	19	214	45	5	0	17	47	4	0	0	0	22	15	388
2do. Periodo	2005	10	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	12
	2006	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5
	2007	15	0	0	4	1	1	0	0	0	0	0	0	0	21
	2008	4	4	0	2	0	0	6	7	0	0	1	0	0	24
	2009	7	4	0	2	0	0	14	3	0	0	0	0	0	30
	2010	6	0	0	3	0	0	2	2	5	3	4	0	0	25
	2011	0	20	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	21
	2012	3	0	0	0	0	0	9	10	0	0	0	0	0	22
	Total 2o	50	29	1	11	1	2	31	22	5	3	5	0	0	160
	Total 1o+2o	69	243	46	16	1	19	78	26	5	3	5	22	15	548

Fuente: Elaboración propia en base a los informes anuales y las solicitudes de acceso a la información pública.

Anexo 3

Queja interpuesta ante la CNDH y respuesta otorgada por el organismo

Mediante la presente, me dirijo a ustedes para presentar la siguiente queja en contra de la CEDH de Sonora por su negativa a proporcionar información sobre EL ANTEPROYECTO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA CEDH QUE ES ENVIADO AL PODER EJECUTIVO POR AÑO, DE 1992 A 1999 Y DEL 2007 AL 2012. Dicha solicitud fue presentada ante la unidad de enlace de la Comisión el día 18 de enero del 2013. En esta misma fecha se le solicitó la misma información a la Secretaría de Gobierno con la Solicitud No. 00037113 (vía Infomex Sonora, <http://infomex.sonora.gob.mx>) quien la remitió a su vez a la CEDH. La Comisión dio diferentes respuestas a ambas solicitudes, por cierto contradictorias, sin brindar la información solicitada. Mientras a la primera respondía que "la información no la tenemos disponible las cuales fueron entregadas a la Secretaría de Hacienda" (Oficio No. CEDH/DGA/005/2013), a la segunda contestaba que "1. De los periodos 1992 a 1999, y 2007 a 2009, se hizo una búsqueda en nuestros archivos no se encontró la información requerida. 2. Del periodo 2010 al 2012 la información le será remitida a la brevedad" (Oficio No. CEDH/DGA/004/2013). Como se observa, la respuesta dada por la Comisión a la Secretaría de Gobierno es que tienen los anteproyecto de egresos 2010 al 2012, mientras que la respuesta dada a mi persona dice textualmente que no encontraron ninguna información al respecto, a pesar de que la primera respuesta data del 28 de enero del 2013 y la segunda, en cambio, del 30 de enero del 2013. Asimismo, se interpuso un Recurso de Revisión ante el Instituto de Transparencia Informativa del Estado de Sonora (ITIES) quien turnó el auto respectivo y estamos en espera de su resolución, ya que la Comisión no ha dado respuesta al Recurso dentro del plazo señalado por el ITIES. Se le pide a la Comisión Nacional de Derechos Humanos su intervención para que el organismo estatal brinde la información solicitada. La actitud de la Comisión de dar respuestas parciales o de no responder a lo que se le solicita es reiterativa, pues se le solicitó la nómina al mes de febrero del 2013 y algunos datos, entre otros, referentes al número de quejas aceptadas durante los años 2007, 2008, 2009 y 2011, debido a que en los informes anuales de los años señalados no se encuentra dicha información y la respuesta dada por la CEDH omitió proporcionar estos datos, sólo nos enviaron el número de quejas

recibidas durante esos años (información que no le fue solicitada) y el número de quejas resueltas durante el trámite durante 2011 (Oficio No. CEDH/DGA/016/2013). Anexo solicitudes de acceso a la información pública vía infomex, los oficios de respuestas del organismo, así como el Recurso de Revisión interpuesto ante el ITIES. Espero su pronta respuesta y su ayuda para obtener la información que cuestión.

Sin más por el momento, quedo a sus órdenes.

Oscar Nicasio Lagunes López.

Respetable señor Lagunes

Se hace referencia al escrito que presentó el 5 de marzo de 2013, en el cual hace valer presuntas violaciones a derechos humanos, cometidas por servidores públicos adscritos a la Comisión Estatal Derechos Humanos Sonora (CEDH), ya que realizó solicitudes de información a través Infomex Sonora, dirigida a ese organismo local y a la Secretaría del Gobierno, que a su vez la remitió a la CEDH, quien, según, su dicho, proporcionó respuestas contradictorias a usted y a esa Secretaría, además de que la Comisión Estatal ha sido omisa en proporcionar la información requerida, lo que motivó la interposición de un recurso de revisión ante el Instituto de Transparencia Informativa del Estado de Sonora (ITIES), mismo que la CEDH no ha atendido dentro de los plazos señalados.

Al respecto, le comunico que del análisis y estudio de su escrito de queja se advierte que no se habilita la competencia de esta Comisión Nacional para conocer del presente asunto, en términos de la legislación que la rige, en virtud de tratarse de hechos materia del recurso de revisión interpuesto ante el ITIES; instancia competente para resolver el asunto, de conformidad a los artículos 48 y 49 de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora.

Por lo anterior, con fundamento en el artículo 33 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, **se le orienta** para que continúe atendiendo dicho recurso ante el ITIES, hasta la resolución del mismo, afín de que confirme, revoque o modifique el acto reclamado, tal y como señala el diverso 53 de la Ley de Acceso a la Información Pública de esa entidad federativa.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 6, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la

Información Pública Gubernamental, y 9 del Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la información en posesión de este Organismo Nacional es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. Asimismo, los datos personales que esta institución Nacional reciba de usted serán protegidos, resguardados y manejados con absoluta confidencialidad con fines exclusivamente de identificación.

Finalmente, le comunico que esta Comisión Nacional queda a sus órdenes para brindarle la atención que merece, en los casos que así lo requiera.

Sin otro particular, le reitero las muestras de mi distinguida consideración y respeto.

ATENTAMENTE

GERARDO MONTFORT RAMÍREZ

DIRECTOR GENERAL

C. c. p. Dr. Raúl Plascencia Villanueva.- Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.- Presente.

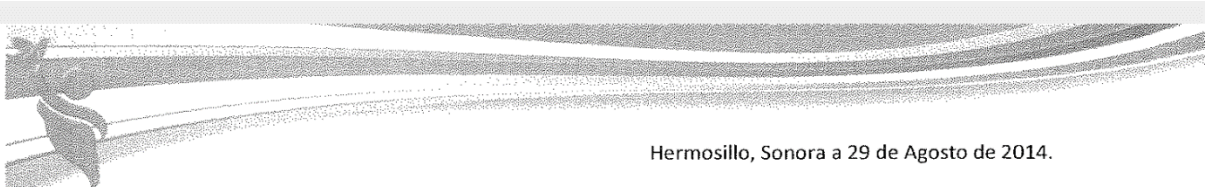
Expediente.

Minutario.

GMMG/AGC

Anexo 4

Inexistencia del Consejo Consultivo durante la gestión de Raúl Arturo Ramírez Ramírez



Hermosillo, Sonora a 29 de Agosto de 2014.

CEDH/UTOM/25/2014

Comisión Estatal de
**DERECHOS
HUMANOS**
SONORA

C. ÓSCAR LAGUNÉS LÓPEZ.

PRESENTE.-

En relación a su solicitud de información vía Infomex de folio 00476314, que se remite a este Enlace mediante el Oficio 179/UE/LX, con fecha 20 de Agosto de 2014, en donde solicita a la Comisión Estatal de Derechos Humanos: (i) *“Solicito las fechas de las sesiones mensuales celebradas por el Consejo de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, de diciembre del 2010 al 19 de agosto del 2014. Lo anterior según lo dispone la Ley 123, Art. 20, Fracc. X”*, como textualmente se lee en su solicitud; al respecto en tiempo y forma en vía de seguimiento y contestación, me permito informarle lo siguiente:

Por razones no imputables a esta Comisión Estatal de Derechos Humanos, dicho Consejo no ha sido conformado, razón por la cual el mismo no ha sesionado.

Sin más por el momento y esperando que la información proporcionada sea de utilidad, quedo a sus órdenes.

ATENTAMENTE:

C. VÍCTOR ALFONSO ENCINAS MASCAREÑO

**TITULAR DE LA UNIDAD DE ENLACE PARA LA ATENCIÓN DE SOICITUDES DE ACCESO A LA
INFORMACIÓN PÚBLICA.**

Bvld. Luis Encinas y Periférico
Poniente Col. El Choyal C.P. 83130

www.cedhsonora.org.mx

Tel/Fax: 216.30.32 | 216.32.57
Lada sin costo: 01.800.627.2800



Aceptada, Respuesta Rápida Vía Infomex

Hermosillo, Sonora a 02 de octubre del 2014

C. OSCAR LAGUNES LOPEZ
P R E S E N T E.

Con relación a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio **00616714** presentada el día **25 de septiembre del 2014**, en la que solicita: **¿Por qué desde el inicio de la administración del Lic. Raúl Ramírés Ramírez, actual Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, no han sido nombrados escalonadamente por el Ejecutivo del Estado, o en su defecto por el Congreso, los nuevos miembros del Consejo Consultivo, como lo contempla el artículo 19 de la Ley 123?**, me permito hacer de su conocimiento que dicha solicitud ha sido **ACEPTADA** y en cuanto a la misma le manifiesto lo siguiente:
En atención a su solicitud, le informo que no se han realizado en virtud, de que no ha habido los consensos necesarios para realizar dicho proceso.

Otro lugar para obtener Información:

En caso de Información Parcial, Partes o Secciones Eliminadas:

Documento Electrónico Adjunto:

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora.

Sin otro particular por el momento me reitero a su disposición para cualquier aclaración al respecto.

A T E N T A M E N T E
TITULAR DE LA UNIDAD DE ENLACE DE
Congreso del Estado

Anexo 5

Estado actual de las recomendaciones 1993-2003 y 2005-2010



Hermosillo, Sonora; a 29 de septiembre del 2014

CEDH/UETOM/43 /2014

C. Oscar Lagunes López
Presente;

En relación a su solicitud de información recibida vía Infomex, folio 600814, con fecha 22 de septiembre del 2014, en donde solicita a la Comisión Estatal de Derechos Humanos: *(i) "Se solicita a la Comisión Estatal de Derechos Humanos me proporcione el estado actual que guardan las recomendaciones emitidas en los siguientes años, 1993-2003 y 2005-2010", como textualmente se lee en su solicitud; al respecto en tiempo y forma en vía de seguimiento y contestación, me permito informarle lo siguiente:*

Respuesta (i)

En relación a cual es la situación de las recomendaciones emitidas por la Comisión Estatal de Derechos Humanos durante periodo de 1993-2003, y 2005-2009, le informo que después de realizar una búsqueda exhaustiva tanto en archivo físico como electrónico de este organismo defensor de los derechos humanos, no se localizo la información que usted nos solicita.

En cuanto al periodo 2010 se le adjunta en documento PDF el estado actual que guardan las recomendaciones del apenas citado año.

Si más por el momento, esperando que la información proporcionada le sea de utilidad, quedo a sus órdenes.

ATENTAMENTE

C. Victor A. Encinas Mascareño

Titular de Enlace para la Atención

de Solicitudes de Acceso a la Información Pública

RECOMENDACIONES 2010

N° REC.	FECHA DE EMISIÓN	QUEJA	EXPEDIENTE	AUTORIDAD RESPONSABLE	CLASIFICACIÓN	ESTADO ACTUAL
01/10	14 DE ENERO DE 2010	EL QUEJOSO FUE GOLPEADO POR AGENTES DE LA POLICIA MUNICIPAL ESTANDO ESPOSADO	CEDH/II/22/01/01036/2010	AGENTES DE LA POLICIA MUNICIPAL DE HERMOSILLO	ABUSO DE AUTORIDAD Y DETENCIÓN ARBITRARIA	CUMPLIDA TOTALMENTE
02/10	28 DE ENERO DE 2010	AGENTES DE LA PESP Y CUSTODIOS DEL ITAMA GOLPEARON EN EXCESO A INTERNOS PARA CONTROLAR UN MOTIN	CEDH/II/22/02/01980/2009	POLICIA ESTATAL DE SEGURIDAD PÚBLICA Y CUSTODIOS	VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS DE ADOLESCENTES DEL ITAMA	CUMPLIDA TOTALMENTE
03/10	17 DE FEBRERO DE 2010	EL DETENIDO FUE GOLPEADO AL MOMENTO DE LA DETENCIÓN Y NO FUE PUESTO INMEDIATAMENTE ANTE AUTORIDAD COMPETENTE	CEDH/II/23/01/0191/2009	AGENTES DE LA POLICIA MUNICIPAL DE PUERTO PEÑASCO, SONORA.	ABUSO DE AUTORIDAD, RETENCIÓN ILEGAL Y LESIONES	CUMPLIDA TOTALMENTE
04/10	22 DE MARZO DE 2010.	LOS AGENTES DE LA PEI Y LA PESP DETUVIERON A LOS QUEJOSOS Y LOS INCOMUNICARON DE MANERA ILEGAL	CEDH/II/22/02/01674/2009	AGENTES DE LA POLICIA ESTATAL DE SEGURIDAD PÚBLICA Y DE LA POLICIA ESTATAL INVESTIGADORA	DETENCIÓN ARBITRARIA E INCOMUNICACIÓN	CUMPLIDA TOTALMENTE



RECOMENDACIONES 2010

06/10	31 DE MARZO DE 2010	EL QUEJOSO FUE DETENIDO Y GOLPEADO ARBITRARIAMENTE MIENTRAS SE ENCONTRABA EN UNA PLAZA PÚBLICA ESPERANDO UN JUEGO DE FUTBOL	CEDH/II/33/01/0351/2010	AGENTES DE LA POLICIA ESTATAL INVESTIGADORA	ABUSO DE AUTORIDAD Y DETENCIÓN ARBITRARIA	CUMPLIDA TOTALMENTE
06/10	12 DE ABRIL DE 2010	AUTORIDADES MUNICIPALES QUITARON LA CARRETA DE COMIDA DE LA QUEJOSA DE MANERA ILEGAL.	CEDH/IV/33/01/0265/2010	PRESIDENCIA MUNICIPAL, SINDICO MUNICIPAL Y AGENTES DE LA POLICIA MUNICIPAL, TODOS DE IMURIS, SONORA	ABUSO DE AUTORIDAD	CUMPLIDA TOTALMENTE
07/10	15 ABRIL DE 2010	LOS AGENTES DETUVIERON Y GOLPEARON AL QUEJOSO ACUSANDOLO FALSAMENTE DE SER COPILOTO DE UNA PERSONA QUE CHOCÓ	CEDH/IV/33/01/0205/2010	AGENTES DE LA POLICIA MUNICIPAL DE CANANEA, SONORA	DETENCIÓN ARBITRARIA Y ABUSO DE AUTORIDAD	CUMPLIDA TOTALMENTE
08/10	3 DE MAYO DE 2010	PERSONAL DE LA AGENCIA DEL M.P. TRATÓ DE MANERA PREPOTENTE E IRRESPONSABLE A LOS PADRES DE UN MENOR QUE FALLECIÓ POR ATROPELLAMIENTO	CEDH/II/33/02/0131/2010	AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO DEL FUERO COMÚN DE PUERTO PENASCO, SONORA	ABUSO DE AUTORIDAD	CUMPLIDA TOTALMENTE



RECOMENDACIONES 2010

09/10	08 DE JUNIO DE 2010	AGENTES MUNICIPALES SE INTRODUCIERON A UN DOMICILIO ATENDIENDO UN LLAMADO DE UN VECINO POR ROBO. DETUVIERON AL PRESUNTO PERO AL VER QUE ESTABA SOLO EL DOMICILIO SUSTRAJERON ALGUNAS PERTENENCIAS	CEDH/1/22/01/0382/2010	AGENTES DE LA POLICIA MUNICIPAL DE HERMOSILLO, SONORA	ABUSO DE AUTORIDAD E INCUMPLIMIENTO DE UN DEBER LEGAL	CUMPLIDA TOTALMENTE
10/10	14 DE JUNIO DE 2010	AGENTES DE LA PEI GOLPEARON AL DETENIDO ACUSANDOLO DEL DELITO DE ROBO DEL VEHICULO QUE CONDUCIA	CEDH/1/33/01/0573/2010	AGENTES DE LA POLICIA ESTATAL INVESTIGADORA DE OBREGÓN, SONORA	ABUSO DE AUTORIDAD E INCOMUNICACIÓN	TOTALMENTE CUMPLIDA
11/10	14 JULIO DE 2010	PERSONAL DE ESTA CEDH EN UN RECORRIDO DE TRABAJO EN LA COMANDANCIA CINCO SE PERCATO DE UN PERSONA CERTIFICADA QUE SALIO LIBRE Y EL OFICIAL QUE LO PRESENTÓ SE LO LLEVO A CERTIFICAR DE NUEVO A LA COMANDANCIA SUR DONDE LO DEJARON DETENIDO.	CEDH/1/22/01/05566/2010	AGENTES DE POLICIA MUNICIPAL Y MEDICO LEGISTA DE HERMOSILLO, SONORA	ABUSO DE AUTORIDAD Y/O INCUMPLIMIENTO DE UN DEBER LEGAL	CUMPLIDA TOTALMENTE

RECOMENDACIONES 2010

12/10	15 DE JULIO DE 2010	AL MOMENTO DE LA DETENCIÓN DEL QUEJOSO UN AGENTE LO GOLPEA CON LAS ESPOSAS EN LA MANO PROVOCÁNDOLE LA PERDIDA DE DOS DIENTES ADEMÁS DE HERIDAS EN DIFERENTES PARTES DEL CUERPO	CEDH/II/22/01/046/2010	AGENTES DE LA POLICÍA MUNICIPAL DE HERMOSILLO, SONORA	ABUSO DE AUTORIDAD	CUMPLIDA TOTALMENTE
13/10	15 DE JULIO DE 2010	AGENTES MUNICIPALES DETIENEN Y GOLPEAN AL QUEJOSO POR UNA INFRACCIÓN DE TRÁNSITO DE UN DÍA ANTERIOR.	CEDH/IV/33/01/0483/2010	AGENTES DE LA POLICÍA MUNICIPAL DE ACONCHI, SONORA	ABUSO DE AUTORIDAD Y DETENCIÓN ARBITRARIA	CUMPLIDA TOTALMENTE
14/10	16 DE JULIO DE 2010	LOS AGENTES DETUVIERON AL QUEJOSO Y YA ESTANDO EN CELDAS FUE GOLPEADO DE NUEVO POR NO QUITARSE LOS ZAPATOS, AL GRADO DE LLEVARLO AL HGE CON INTESTINO PERFORANO	CEDH/II/22/01/0889/2010	AGENTES DE LA POLICÍA MUNICIPAL DE HERMOSILLO, SONORA	ABUSO DE AUTORIDAD Y DETENCIÓN ARBITRARIA	CUMPLIDA TOTALMENTE



RECOMENDACIONES 2010

15/10	21 DE JULIO DE 2010	PERSONA DISCRIMINADA POR PARTE DEL PERSONAL DEL HOSPITAL CHAVEZ AL COLOCARLE EN LA PUERTA UN LETRERO DONDE DECÍA QUE PRESENTABA VIH	CEDHI/22/01/0430/2010	AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS DEL HOSPITAL DOCTOR IGNACIO CHAVEZ	VIOLACIÓN DE AUTORIDAD ADMINISTRATIVA	CUMPLIDA TOTALMENTE
16/10	27 DE AGOSTO DE 2010	AGENTES MUNICIPALES DETUVIERON Y GOLPEARON ARBITRARIAMENTE AL QUEJOSO Y ADemás LE SUSTRAJERON CINCO MIL PESOS.	CEDHI/22/01/0909/2010	AGENTES DE LA POLICIA MUNICIPAL DE HERMOSILLO, SONORA	ABUSO DE AUTORIDAD Y DETENCIÓN ARBITRARIA	CUMPLIDA TOTALMENTE
17/10	07 DE SEPT. DE 2010	LOS AGENTES MUNICIPALES GOLPEARON A LOS QUEJOSOS EN EL MOMENTO DE LA DETENCIÓN	CEDHI/22/02/0704/2010	AGENTES DE LA POLICIA MUNICIPAL DE HERMOSILLO, SONORA	ABUSO DE AUTORIDAD	CUMPLIDA TOTALMENTE
18/10	08 NOVIEMBRE DE 2010	EL QUEJOSO PERMANECIÓ SEGREGADO SIETE MESES EN EL INTERIOR DEL CERESO, CASTIGADO POR UN PLEITO.	CEDHI/11/33/01/1335/2010	CENTRO DE READAPTACIÓN SOCIAL DE SAN LUIS RIO COLORADO, SONORA	VIOLACIÓN A LOS DERECHOS DE LOS RECLUSOS	CUMPLIDA TOTALMENTE



RECOMENDACIONES 2010

19/10	08 DE NOVIEMBRE DE 2010	AGENTES DE LA POLICIA MUNICIPAL AL MOMENTO DE CONTROLAR A UN GRUPO DE PERSONAS QUE QUERIAN INGRESAR A UN BAILE SE SALIÓ DE CONTROL Y UNO DE ELLOS DISPARÓ CONTRA LA GENTE PROVOCANDO LA MUERTE DE UNA PERSONA	CEDH/II/33/011/1256/2010	AGENTES DE LA POLICIA MUNICIPAL DE EMPALME, SONORA	ABUSO DE AUTORIDAD.	CUMPLIDA TOTALMENTE
20/10	19 DE NOVIEMBRE DE 2010	EL QUEJOSO FUE DETENIDO GOLPEADO E INVOLUCRADO EL ROBO DE UN CHEQUE Y UNA CAMIONETA	CEDH/II/33/011/1127/2010	AGENTES DE LA POLICIA MUNICIPAL DE ETCHOJUA, SONORA	ABUSO DE AUTORIDAD Y DETENCIÓN ARBITRARIA	CUMPLIDA TOTALMENTE
21/10	12 DE NOVIEMBRE DE 2010	LOS AGENTES INTENTAN DETENER AL QUEJOSO Y EN LA PERSECUCIÓN LE DISPARAN PERFORANDOLE UN GLÚTEO, DESPUÉS AL DEFENDERSE EL PRESUNTO CON DOS CUCHILLOS LE DISPARAN DE NUEVO MURIENDO ANTES DE LLEGAR AL HOSPITAL	CEDH/II/33/0110946/2010	AGENTES DE LA POLICIA MUNICIPAL DE GUAYMAS, SONORA	ABUSO DE AUTORIDAD	CUMPLIDA TOTALMENTE



RECOMENDACIONES 2010

22/10	22 DE NOVIEMBRE DE 2010	SEÑALA EL QUEJOSO QUE LAS CONDICIONES DE LA CASA DE ARRAIFOS DE CIUDAD OBREGÓN, SONORA, SON DEPLORABLES	CEDH/1/33/01/1228/2010	SUBPROCURADURÍA DE JUSTICIA DEL ESTADO, DELEGACIÓN CIUDAD OBREGÓN, SONORA	INCUMPLIMIENTO DE UN DEBER LEGAL	CUMPLIDA PARCIALMENTE
23/10	06 DE DICIEMBRE DE 2010	DERECHOHABIENTES DEL ISSSTESON MANIFIESTAN SER DISCRIMINADOS POR PADRECECR ENFERMEDADES CRONICO-DEGENERATIVAS Y LES NIEGAN LA AFILIACIÓN	CEDH/1/22/01/0924/2010	INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DEL ESTADO DE SONORA (ISSSTESON)	VIOLACIÓN DE AUTORIDAD ADMINISTRATIVA	CUMPLIDA TOTALMENTE



Anexo 6

La Contraloría General del Estado no ha aplicado sanciones a raíz del cumplimiento total de las recomendaciones emitidas 1992-2012



Aceptada, Respuesta Vía Infomex

Hermosillo, Sonora a 15 de agosto del 2014

C. OSCAR LAGUNES LOPEZ
P R E S E N T E.

Con relación a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio **00442714** presentada el día **08 de agosto del 2014**, en la que solicita: **Solicito el número de servidores públicos sancionados, así como el tipo de sanción aplicadas a cada uno de ellos, por año, 1992-2012, a raíz del cumplimiento de las recomendaciones que emite la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sonora.** , me permito hacer de su conocimiento que dicha solicitud ha sido ACEPTADA y en cuanto a la misma le manifiesto lo siguiente:

No se cuenta con ningún servidor público sancionado por el motivo de su solicitud.

Otro lugar para obtener Información:

En caso de Información Parcial, Partes o Secciones Eliminadas:

Documento Electrónico Adjunto:

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora.

Sin otro particular por el momento me reitero a su disposición para cualquier aclaración al respecto.

A T E N T A M E N T E
TITULAR DE LA UNIDAD DE ENLACE DE
SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL

Anexo 7

Circular a los medios de comunicación para el Tercer Informe de Trabajo de la Comisión Estatal de Derechos Humanos

ESTIMADOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN.

SE LES INVITA EL AL TERCER INFORME DE TRABAJO DE LA COMISION ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE SONORA CEDH, QUE PRRSIDE EL LIC. RAUL ARTURO RAMIREZ RAMÍREZ.

EVENO EN EL CUAL SE CONTARA CON LA PRESENCIA DE NUESTRO PRESIDENTE DE LA COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS CNDH, DR. RAUL PLASCENCIA VILLANUEVA.

LUGAR: PLENO CONGRESO DEL ESTADO DE SONORA

FECHA: JUEVES 17 DE OCTUBRE DE 2013

HORA: 8:30AM

***SEGUIDO DE ESTE EVENTO QUEDAN CORDIALMENTE INVITADOS A LA FIRMA DE CONVENIO ENTRE LA CNDH Y CEDH, CON LOS TRES PODERES DEL ESTADO DE SONORA.PODER EJECUTIVO, PODER LEGISLATIVO Y PODER JUDICIAL. ASISTEN LOS REPRESENTANTES DE LOS TRES PODERES.**

LUGAR: CONGRESO DEL ESTADO DE SONORA. SALA DE LA CONSTITUCION.

HORA: 10:00 AM

12:00 HORAS: EL PRESIDENTE DE LA CNDH, DR. RAUL PLASCENCIA VILLANUEVA ASISTE AL INFORME DE ACTIVIDADES DEL INSTITUTO SUPERIOR DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE SONORA, CUYO RECINTO LLEVA SU NOMBRE Y ES DIRIGIDO POR EL DR. GONZALO ARVIZU NAVARRETE.

LUGAR: INSTITUTO SUPERIOR DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE SONORA "DR.RAUL PLASCENCIA VILLANUEVA". (BLVD. SOLIDARIDAD CASI ESQUINA CON BLVD. NAVARRETE, COL. SANTA FE.)

14:00 HORAS COMIDA-FIRMA DE CONVENIO CON ORGANISMOS NO GUBERNAMENTALES, CEDH Y CNDH.

LUGAR: SALON DE EVETOS "LA CASCADA" (BLVD. GARCIA MORALES #335 FRACCIONAMIENTO SAN ISIDRO.

Anexo 8

¿El Congreso del Estado ha llamado, a petición del Presidente de la CEDH, a las autoridades que no aceptan o incumplen recomendaciones, para que expliquen su negativa?



Aceptada, Respuesta Rápida Vía Infomex

Hermosillo, Sonora a 02 de octubre del 2014

C. OSCAR LAGUNES LOPEZ
P R E S E N T E.

Con relación a la solicitud de acceso a la información pública con número de folio **00616814** presentada el día **25 de septiembre** del 2014, en la que solicita: **A partir de la reforma en materia de derechos humanos del 10 de junio del 2011, ¿Han sido llamadas por el Congreso, a petición del Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, aquellas autoridades que no cumplieron o aceptaron una recomendación? ¿Qué autoridades? ¿En qué fechas? Lo anterior según lo señala el párrafo 2 del artículo 102, Apartado B, de la Constitución Federal.**, me permito hacer de su conocimiento que dicha solicitud ha sido ACEPTADA y en cuanto a la misma le manifiesto lo siguiente:

No se ha realizado petición alguna por parte del Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos para que sean llamadas por este Poder Legislativo aquellas autoridades que no cumplieron o aceptaron alguna recomendación.

Otro lugar para obtener Información:

En caso de Información Parcial, Partes o Secciones Eliminadas:

Documento Electrónico Adjunto:

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora.

Sin otro particular por el momento me reitero a su disposición para cualquier aclaración al respecto.

A T E N T A M E N T E
TITULAR DE LA UNIDAD DE ENLACE DE
Congreso del Estado

Anexo 9

Recomendación número 19 de 1994

Recomendación 19/1994

De fecha 28 de Junio de 1994; dirigida al C. Director General de Prevención y Readaptación Social del Estado, Lic. José Zaid Morúa Robles, al C. Secretario de Gobierno del Estado, Lic. Roberto Sánchez Cerezo y al C. Secretario de la Contraloría General del Estado, Miguel Jiménez Llamas; en relación a la queja interpuesta por la C. María del Carmen Varela Zamora, a nombre de su esposo Ángel Castro Medina, interno del Centro de Prevención y Readaptación de esta ciudad de Hermosillo, en la que señala que por información que salió en el periódico “El Imparcial” el día 16 de abril del año en curso, se enteró que su esposo de nombre Ángel Castro Medina, había sido golpeado brutalmente por guardias del Centro de Readaptación Social de Hermosillo, por lo cual se trasladó de Ciudad Obregón, Sonora, en donde radica, a esta ciudad, acudiendo al Hospital General del Estado a la sala de cirugía para hombres observando que efectivamente el C. Ángel Castro Medina, se encontraba hospitalizado, apreciándole a simple vista varias lesiones en su cuerpo, se le había colocado sonda, un dren en el estómago, y se le aplicaba suero; al preguntarle qué le había pasado, manifestó que varios custodios del Centro de Prevención lo habían golpeado, entre los que señaló a los de nombre Marcial Sosa Siraitare, al Jefe del Grupo de apellido Íñigo, al llavero a quien conoce como “Don Toño” y su ayudante, un interno conocido como “El Peludo”. *Se recomendó* al Director General de Prevención y Readaptación Social del Estado que de conformidad con las disposiciones del Artículo 50 de la Ley de Ejecución de Sanciones Privativas y Medidas Restrictivas de la Libertad para el Estado, se haga entrega a la población penitenciaria y al personal de vigilancia del Centro de Prevención y Readaptación Social de esta ciudad, de un instructivo en el que aparezcan detallados sus derechos, deberes y el régimen general de vida en la institución; que en observancia de las disposiciones del Artículo 54 de la Ley de Ejecución de Sanciones Privativas y Medidas Restrictivas de la Libertad para el Estado, las faltas cometidas por la población interna sean sancionadas conforme al Reglamento Interior del

establecimiento, por lo que nunca podrá aplicarse ninguna sanción si previamente no se sigue el procedimiento respectivo en contra del infractor y de conformidad con las disposiciones de los Artículos 8 y 9 de la Ley citada, se dé capacitación sobre Derechos Humanos a todo el personal de vigilancia, así como a quienes por motivo de su trabajo tengan contacto con la población penitenciaria; al Secretario de Gobierno del Estado que girara instrucciones al C. Director General de Prevención y Readaptación Social en el Estado, a efecto de dar cabal cumplimiento a la presente recomendación; al Secretario de la Contraloría General del Estado el inicio del procedimiento administrativo en contra de los CC. Marcial Sosa Siraitare, Antonio López Cuén y Roberto Alonso Íñigo Villa, a efecto de que, con base en la responsabilidad en que incurrieron en relación con los hechos que motivaron la presente Recomendación, *el primero de los mencionados sea inhabilitado para ocupar otro puesto como servidor público, toda vez que con anterioridad fue separado de su cargo por cuestiones similares a la que nos ocupa, y los segundos, sean destituidos de sus cargos.* Con oficio 1209/07/94 de 11 de Julio de 1994, el Director General de Prevención y Readaptación Social del Estado, informó la aceptación de la Recomendación. Con oficio sin número recibido en este organismo en fecha 13 de julio de 1994, el Secretario de Gobierno informó la aceptación de la única acción solicitada en la Recomendación. Con oficio 94-S-530, recibido en esta Comisión el 11 de Agosto de 1994, el Secretario de la Contraloría General del Estado, manifestó la aceptación de la Recomendación. Con esa misma fecha, el Director de Normatividad, Responsabilidades y Situación Patrimonial de dicha dependencia, informó que inició procedimiento Administrativo de Determinación de Responsabilidades, radicado con el número 126/94. Para el efecto de su debida integración, solicito copia certificada del expediente. Con oficio 1401/0894, del 08 de Agosto de 1994, el Director General de Prevención y Readaptación Social del Estado, remitió diversos documentales como prueba de cumplimiento de las acciones que se le solicitaron en la recomendación. Con fecha Septiembre 12 de 1994, el Director General de Normatividad, Responsabilidades y Situación Patrimonial, informó sobre el estado que guardaba el procedimiento administrativo número 126/94, instruido en contra de los CC. Marcial Sosa Siraitare, Antonio López Cuén y Roberto Alonso Íñigo Villa, encontrándose pendiente de citar a los supuestos infractores a la audiencia que marca el Artículo 78 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de

los Municipios; para el efecto de emitir pruebas de cumplimiento, solicito la ampliación del término legal en 45 días. Con oficio NRSP-1008-94 de 20 de Octubre de 1994, la autoridad remitió copia de la resolución de fecha 17 de Octubre de 1994, dictada en el Procedimiento Administrativo de Determinación de Responsabilidades, tramitado con el número de expediente 126/94, en la cual, *al no haberse comprobado responsabilidad a cargo de los CC. Antonio López Cuén y Roberto Alonso Íñigo Villa, se determinó la inexistencia de responsabilidad administrativa, con lo anterior se tiene por acreditada la única acción solicitada en la Recomendación.* En el Segundo informe se consideró *totalmente cumplida* (CEDH-SON 1996, 469-471).³⁰³

³⁰³ Las cursivas son nuestras.

Anexo 10

Recomendación número 4 de 1998

Recomendación número 4 de 1998

De fecha 25 de Febrero de 1998; dirigida al C. Presidente Municipal de Rayón, Sonora. En atención al contenido de diversa notas publicadas en los diarios de mayor circulación en el Estado, con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del Artículo 7 de la Ley Número 123 que crea a este Organismo, en fecha 09 de Octubre de 1997, esta Comisión realizó de oficio la investigación de los hechos relacionados con el fallecimiento de una persona de nombre Efrén Fernández Grijalba, que ocurrió al encontrarse interno en las celdas de la Comandancia de la Policía Preventiva y Tránsito Municipal de Rayón, Sonora, y que, según la información recabada, evidenciaba alteraciones en su salud al parecer producidas por Agentes de la mencionada Corporación.

Se recomendó al C. Presidente Municipal de Rayón, Sonora, que instruyera a la Contraloría Municipal o el Órgano que desempeñe esas funciones, para que en forma inmediata diera inicio al procedimiento para determinar la responsabilidad administrativa en que hubieren incurrido los CC. David Santiago Sánchez e Israel Fernández Contreras, Jefe y Agente de la Policía Preventiva y Tránsito Municipal de Rayón, Sonora, respectivamente, de acuerdo a los hechos materia de queja y al contenido de la Recomendación; y de ser procedente, se apliquen las sanciones a las que se hayan hecho merecedores estos servidores públicos en los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios; además, se le sugirió girara instrucciones al Funcionario o Dependencia que corresponda de ese H. Ayuntamiento, para que se constituya el Juzgado Calificador del Personal de Barandilla correspondiente, quienes deberán respetar cabalmente el contenido del Título Segundo, Capítulo I, II, III, IV y V de la Ley Número 255 de Seguridad Pública para el Estado de Sonora, que establecen las funciones y procedimiento de los Juzgados de mérito; de igual manera, en virtud de lo expuesto en la Recomendación y dada la falta de funcionalidad de los separos preventivos, la falta de alumbrado y de los servicios de agua potable, se sugirió al Presidente Municipal, con el carácter de urgente, la adopción de las medidas y acciones necesarias al caso, para subsanar las graves irregularidades en que

actualmente funcionan las celdas preventivas de la Jefatura de Policía Preventiva y Tránsito Municipal de ese lugar, a efecto de evitar la violación de los derechos humanos en beneficio de quienes son reclusos en ellos (CEDH-SON1998, 23-24).

En el presente Informe se reporta *totalmente cumplida*. Con motivo del *cumplimiento de la primera acción*, el Presidente Municipal de Rayón, Sonora, *comprobó la responsabilidad administrativa* de los CC. David Santiago Sánchez e Israel Fernández Contreras, Jefe y Agente de la Policía Preventiva Municipal, respectivamente, a quienes se les impuso la *sanción de apercibimiento*.

Por lo que va a la segunda acción, se designó provisionalmente al C. Eleazar Cruz Vidal, Síndico Municipal, para que fungiera como Juez Calificador.

En lo referente a la tercera acción, se llevó a cabo la remodelación de las celdas preventivas de la Jefatura de Policía Preventiva y Tránsito Municipal de ese lugar; toda vez que se repararon los sanitarios, se abrieron ventanas para permitir la entrada de luz natural, se construyeron camas de cemento y se les aplicó pintura (CEDH-SON 1998, 75).

Anexo 11

Recomendación número 2 de 2008

Recomendación número 2 de 2008

La Comisión Estatal de Derechos Humanos emitió la Recomendación 02/2008 al Coordinador del Sistema Estatal Penitenciario, Saúl Torres Millán, por haberse acreditado la violación de derechos en perjuicio de siete internos del CERESO I de Hermosillo, *y pidió la separación inmediata de sus cargos de tres agentes especiales del Servicio de Seguridad de ese centro penitenciario*, responsables de dichas violaciones y el inicio de un procedimiento administrativo y denuncia penal o querrela contra los servidores públicos Conrado Alberto Sánchez García y el director del centro, Lic. Gustavo A. González Buendía.

De acuerdo con la investigación y evidencias obtenidas por personal de la CEDH, los agentes de seguridad del Centro de Readaptación Social Hermosillo Uno, de nombres Oscar Eduardo Trujillo Mátuz, jefe de guardia, Marco Antonio Molina Camacho, subjefe operativo, y Macario Gálvez Gutiérrez, agente especial, golpearon severamente sin justificación alguna, a los internos Margarito Peña Solís, Jesús Oscar Leyva Ruiz, Gerardo Teros Hernández, Juan Hilario Palomares Ibarra, Edgar Ulises Villa Millán, Alejandro Bernal Ruvalcaba y Rafael Enrique Bórquez Durón.

El pasado 03 de diciembre de 2007, se recibió en esta Comisión escrito de queja presentado por parte de la C. Etelvina Parra Soto, en contra de las autoridades del Centro de Readaptación Social Hermosillo Uno, para que se investigara la presunta violación de derechos en perjuicio de su esposo Margarito Peña Solís y de ésta derivó la revisión de seis internos más que habían sido golpeados por personal de seguridad del penal.

De acuerdo con los hechos referidos por testigos, el 03 de diciembre se encontraban en el área común del pabellón denominado Alfa Lima 2, cuando inició una riña en una de las celdas, protagonizada por los internos Mario González Pérez y Luis Arturo Martínez Amaya, quienes utilizaban armas punzocortantes de las denominadas “puntas”.

Los internos, ahora quejosos, se encontraban presenciando esa riña cuando de repente llegaron al lugar agentes especiales del Servicio de Seguridad del Centro, entre los que se

encontraban los señores Oscar Eduardo Trujillo Mátuz, jefe de guardia, Marco Antonio Molina Camacho, subjefe operativo y Macario Gálvez Gutiérrez, agente especial.

A decir de los testigos y víctimas de la agresión, estos agentes sin ningún motivo aparente los pusieron frente a la pared del tejaban, los desnudaron, los instruyeron para que hicieran cinco sentadillas y procedieron a golpearlos en distintas partes del cuerpo para posteriormente encerrarlos en celdas y trasladarlos al servicio médico para su certificación.

La alteración en la salud e integridad física de los internos se demostró con la fe de lesiones practicada por el Tercer Visitador General y las declaraciones que vertieron cada uno de los internos ofendidos, así como con el dictamen del Dr. Manuel Bernal Durán, médico legal de este organismo defensor de derechos humanos.

Dadas las imputaciones directas de los lesionados, corroboradas con las probanzas analizadas, quedo claro que los agentes especiales del Servicio de Seguridad Oscar Eduardo Trujillo Mátuz, Marco Antonio Molina Camacho, Macario Gálvez Gutiérrez, Conrado Alberto Sánchez García y el Director del Centro, Lic. Gustavo A. González Buendía violentaron los derechos humanos de los reclusos en mención sin causa legítima, aprovechando el poder que les brinda el desempeño del cargo.

La conducta de los servidores públicos citados actualiza la probable comisión de ilícitos, tales como abuso de autoridad, lesiones, e incumplimiento de un deber legal, falsedad en declaraciones previstos y sancionados en el Código Penal para el Estado de Sonora.

Asimismo, en la Recomendación se asienta que el Lic. Gustavo A. González Buendía, director del Centro de Readaptación Social Número Uno de esta capital, obstruyó la labor de este organismo defensor de los Derechos Humanos, en la integración del expediente de queja de referencia, en virtud de que el día 18 de diciembre de 2007 recibió nuestra solicitud de informe y se le otorgó un plazo de cinco días naturales, contados a partir de la fecha de recepción de este escrito a efecto de que rindiera el informe requerido, no obstante, y a pesar que se le giró oficio 02/2008 recordatorio y se le concedió un plazo adicional, a la del oficio y no respondió al requerimiento de la CEDH.

Con su conducta, contraviene el Artículo 63 Fracción XII párrafo segundo de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios, que a la letra dice: “Todo Servidor Público... deberá, de igual manera, proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la Comisión Estatal de Derechos

Humanos, a efecto de que dicha Comisión pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan”.

Por todo lo anterior y con el fin de resarcir a los ofendidos en el goce de sus derechos, la CEDH emitió al Coordinador General del Sistema Estatal Penitenciario, Saúl. E. Torres Millán, las siguientes recomendaciones:

Primera

Con la facultad que le confiere el Artículo 2 de la Ley de Ejecución de Sanciones Privativas y Medidas Restrictivas de Libertad para el Estado de Sonora, en relación con el diverso 9 Fracción I, del Reglamento Interior del Secretario Ejecutivo de Seguridad Pública del Estado, por la naturaleza y gravedad de los hechos denunciados y comprobados, gestione lo conducente para que los agentes especiales del Servicio de Seguridad de nombres Oscar Eduardo Trujillo Mátuz, jefe de guardias especiales, Marco Antonio Molina Camacho, subjefe operativo y Macario Gálvez Gutiérrez, agente especial, del Centro de Readaptación Social Número Uno de Hermosillo, SEAN DE INMEDIATO SEPARADOS DE SUS CARGOS.

Ello, toda vez que sus conductas para con los internos resultan contrarias a los objetivos de la normatividad que rige las funciones del personal de custodia de los Centros de Readaptación Social en el Estado de Sonora.

Segunda

Conforme a sus atribuciones, instruya lo que corresponda para que ante las autoridades de Procuración de Justicia de Hermosillo, Sonora, se presente denuncia y/o querrela en contra de los citados servidores públicos Oscar Eduardo Trujillo Mátuz, Marco Antonio Molina Camacho, Macario Gálvez Gutiérrez, Conrado Alberto Sánchez García y Lic. Gustavo A. González Buendía, por la probable comisión de los ilícitos precisados en el cuerpo de la presente y los que resulten, cometidos en perjuicio de los internos que fueron agraviados, coadyuvando con el Representante Social en todo lo que fuere necesario para la integración de la averiguación previa que corresponda.

Tercera

Con la facultad que le confiere el Artículo 2 de la Ley de Ejecución de Sanciones Privativas y Medidas Restrictivas de Libertad para el Estado de Sonora, en relación con el diverso 9 Fracción I, del Reglamento Interior del Secretario Ejecutivo de Seguridad Pública del Estado, se sirva dar vista al C. Secretario de la Contraloría General del Estado, a efecto de que inicie el Procedimiento Administrativo de Determinación de Responsabilidad, previsto en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios, en contra de los CC. Lic. Gustavo A. González Buendía, Oscar Eduardo Trujillo Mátuz, Marco Antonio Molina Camacho, Macario Gálvez Gutiérrez y Conrado Alberto Sánchez García, a fin de que previo a los trámites de ley, se les impongan las sanciones que correspondan conforme a la naturaleza y gravedad de las faltas cometidas.

Cuarta Conforme a sus atribuciones legales se solicita que atendiendo a la responsabilidad que le emerge de las normas constitucionales, tratados internacionales y demás leyes invocadas, tome las medidas pertinentes en el Centro donde se encuentran las víctimas de las violaciones de derechos humanos acreditadas en el cuerpo de la Recomendación y los testigos que constituyen la fuerza probatoria que la sustenta, para garantizar su integridad y seguridad personal.

Quinta

Dé cumplimiento urgente al contenido de los Artículos 2, 9 y 14 de la Ley de Ejecución de Sanciones Privativas y Medidas Restrictivas de Libertad Para el Estado de Sonora, ordenando se establezca para los servidores públicos que desempeñen labores de vigilancia en los Centros de Readaptación Social de la entidad, los programas de formación y capacitación especializada necesarios, a fin de que alcancen la calidad profesional y humana que requieren las funciones que les son encomendadas (CEDH-SON 2008b, 26-27).

Anexo 12

Recomendación número 11 de 2009

La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora emitió la Recomendación 11/2009 al Presidente Municipal de Hermosillo, Ernesto Gándara Camou, al acreditar violaciones a los derechos fundamentales de César Raúl Rivera Alvarado, en hechos acontecidos el pasado 9 de febrero de 2009.

De acuerdo con las probanzas obtenidas, en el documento se establece que en esa fecha, César Raúl Rivera Alvarado y Jesús Ángel Armenta García se encontraban a bordo de un pick up, estacionados frente a la casa ubicada en la calle Poder Legislativo entre Monteverde y 12 de Octubre esperando a una amiga, cuando pasó una patrulla que se detuvo a su lado, preguntando el agente que la conducía sobre lo que estaban haciendo, contestando que esperaban a una amiga, procediendo el agente a retirarse. Al no salir la amiga que esperaban, los jóvenes emprendieron la marcha, encontrando a dos amigos que les pidieron raite, accediendo Raúl a llevarlos a la parada de autobús en la calle Monteverde. Al bajar los muchachos en ese lugar, llegó de nuevo el mismo oficial de policía ordenándoles con palabras altisonantes que bajaran del vehículo. Después de revisar el vehículo el agente realizó una revisión corporal a los jóvenes. Los hizo sentar en la banqueta y descalzarse; al no encontrarles absolutamente nada les dijo que se podían retirar. El hoy quejoso preguntó su nombre al oficial, quien se negó a proporcionarlo. Al decirle el quejoso que iría a la Comandancia, que ya tenía el número de patrulla, *el agente se le abalanzó pretendiendo su detención*, el quejoso se opuso diciéndole que no tenía por qué hacerlo, quitándose de encima, llegando en ese momento *dos personas vestidas de civil* quienes *ayudaron a someterlo*, causándole *diversas lesiones en su integridad física*. Al ser presentado ante el *Juez Calificador* y después de analizar el caso, dicho funcionario *dejó en inmediata libertad al quejoso por falta de elementos*.

Para este Organismo no existe duda respecto de la responsabilidad del agente municipal, Jesús Ramón Castillo Rojas, en los hechos que se atribuyen violatorios de derechos humanos en perjuicio de César Raúl Rivera Alvarado, al revisar el vehículo que conducía y efectuar su detención de manera arbitraria ayudado por otras personas, cuando no existía

razón alguna para hacerlo. También se violentó en perjuicio del quejoso su derecho a ser respetado en su integridad física, al causarle diversas lesiones durante el sometimiento de que fue objeto, mismas que fueron clasificadas por el médico legista de la Procuraduría General de Justicia del Estado, como de aquellas que no ponen en peligro la vida y que tardan menos de quince días en sanar.

Por tales motivos, la Comisión Estatal de Derechos Humanos emitió al Alcalde de Hermosillo las siguientes recomendaciones:

Primera: Que en ejercicio de las atribuciones que la ley le concede, instruya lo conducente para que ese H. Ayuntamiento que usted preside inicie cursos en materia de derechos humanos dirigidos a personal médico, Jueces Calificadores y elementos de Policía con especial énfasis en temas como la detención arbitraria, retención ilegal y uso diferenciado de la fuerza en la detención de personas, entre otros, para efecto de prevenir y evitar la actualización de violaciones a derechos fundamentales previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Segunda: Conforme a sus atribuciones instruya lo conducente para efecto de que la Dirección de Asuntos Internos del Municipio concluya la investigación de los hechos que le fueron denunciados por parte del joven César Raúl Rivera Alvarado en contra de Jesús Ramón Castillo Rojas, y en su oportunidad resolver lo que en derecho corresponda (CEDH-SON 2009b, 38-40).

Seguimiento

En el presente informe la Recomendación se reporta como aceptada y cumplida total y satisfactoriamente (CEDH-SON 2009b, 41).

Anexo 13

Recomendación número 7 de 2011

Emitida con fecha 08 de agosto del año 2011, *dirigida al C. AGUSTÍN QUIROZ MURRIETA, Presidente Municipal de Sonoyta, Sonora; queja iniciada de oficio* en esta Comisión Estatal en atención a la nota periodística publicada el día 14 de Septiembre del 2010, en el periódico “El Imparcial”, de Hermosillo, Sonora, clasificándose como *Abuso de Autoridad e Incumplimiento de un Deber Legal*, por parte de *Agentes de la Policía Municipal*. De los hechos y las investigaciones se desprende que un Agente de la Policía Municipal de nombre Alan Castro, de Sonoyta, Sonora, disparó con su arma de cargo a una persona de nombre Óscar Sánchez Román, de 24 años de edad, quien perdió la vida; el agente municipal en activo al momento de la comisión del delito no se encontraba en funciones; sin embargo el arma de cargo debía haberla entregado al encargado de armas, cosa que no hizo, y JULIO CÉSAR NÚÑEZ SÁNCHEZ, encargados de armas, tampoco exigió la devolución. *Se recomendaron* al C. AGUSTÍN QUIROZ MURRIETA, Presidente Municipal de Sonoyta, *seis acciones*: 1) *Que afecto de resarcir la vulneración de los derechos humanos*, gire instrucciones a quien corresponda, para que inicie y concluya en tiempo y forma legal, el *procedimiento administrativo* que se instaure *en contra* del C. JULIO CÉSAR NÚÑEZ SÁNCHEZ, *Agente de Seguridad Pública Municipal de Sonoyta, Sonora (y encargado de armas)*, por su negligencia en la participación en los hechos expuestos. En caso de haberse iniciado el proceso administrativo correspondiente a la fecha de la presente recomendación, se solicita se concluya en tiempo y forma legal y se rinda informe del seguimiento y avance del particular, debiendo informar a este Organismo el resultado de la resolución que en su caso recaiga, ya que a esa fecha sólo existe constancia de que fue dado de baja por falta de confianza, pero no así de que se le haya iniciado un procedimiento administrativo. 2) Se instruya a quien corresponda para que *se elabore un marco normativo* en el que se creen normas, reglamentos y un manual de procedimientos sobre el empleo de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en armonía con los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, suscrito y adoptado en el

Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en la Habana (Cuba), del 27 de agosto al 7 de Septiembre de 1990, debiéndose incluir específicamente en dicho marco normativo lo siguiente: *Se reglamente el control, almacenamiento y distribución de armas de fuego, así como los procedimientos para asegurar que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respondan de las armas de fuego o municiones que se les hayan entregado.* En caso de que ya exista este marco normativo donde se incluya el punto señalado, *hacer llegar dicha normatividad a esta H. Comisión Estatal de Derechos Humanos.* 3) Se giren las instrucciones pertinentes a fin de *lograr un mayor control sobre el almacenamiento y distribución de armas de fuego,* debiéndose llevar una bitácora estricta sobre la entrega-recepción de las armas que sean asignadas a los elementos de la Dirección de Seguridad Pública, así como nombrar un responsable para que se cerciore de que todos y cada uno de los elementos de la corporación que porten arma de fuego entreguen el arma que les fue asignada al término de su jornada laboral, so pena de incurrir en responsabilidad el encargado por la omisión de dicha directriz, debiéndose supervisar dicha bitácora estrictamente por los mandos policiales para evitar en lo futuro hechos lamentables. 4) Se giren instrucciones al personal de esa Dirección de Seguridad Pública Municipal, para que *se implementen a la brevedad, cursos de capacitación* para que los Elementos de la Policía Preventiva y Tránsito Municipal tengan conocimiento de la Normatividad Nacional e Internacional que rigen el actuar del Servidor Público, como lo son la Convención Americana sobre los Derechos Humanos; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Declaración Americana de los Derechos del Hombre, la Declaración sobre la Protección de Todas las personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, con el propósito de que conozcan los límites y alcances de su actuación, buscando con ello inculcarles el respeto a los derechos humanos de los ciudadanos a quienes sirven. Cualquiera que sea el caso, deberá enviarse a este Organismo el programa de capacitación correspondiente. 5) Se implemente a la brevedad, talleres y cursos de capacitación de los Elementos de la Policía Preventiva y Tránsito Municipal sobre sensibilización, manejo de emociones, responsabilidad en el ejercicio de la Función Pública y todo aquello que sirva para lograr un menor manejo en el trato con los detenidos y brindar un mejor servicio que implique una mayor sensibilización y empatía

con la población en general, cualquiera que sea su condición, buscando con ello inculcarles el respeto a los derechos humanos de los ciudadanos a quienes sirven. Cualquiera que sea el caso, deberá enviarse a este Organismo el programa de capacitación correspondiente. 6) Que a efecto de resarcir la vulneración de los derechos humanos de la sociedad, gire instrucciones en los términos del artículo 80 fracción XII, para que se brinden a los Agentes de la Policía Preventiva y Tránsito Municipal en Sonoyta, Sonora, terapias psicológicas en las que se les instruya sobre el control de sus emociones. De igual manera se les apliquen Test Proyectivos, Entrevista Clínica con Psiquiatra y test para detectar sus estados de salud mental y determinar si son aptos para el ejercicio de la función pública, en específico en el rubro de Seguridad Pública. Así mismo se someta a los miembros de la Policía Preventiva y Tránsito Municipal a estudios de control de confianza y estudios psicológicos de personalidad, que identifiquen tendencias agresivas y violentas que pongan en riesgo a la sociedad y poder así garantizar que en la corporación se cuenta sólo con personal mentalmente apto para el desempeño de salvaguardar la integridad física y patrimonial de los habitantes de Sonoyta. Cualquiera que sea el caso, deberá enviarse a este Organismo el programa de terapias correspondiente y el resultado de los estudios psicológicos y de confianza (CEDH-SON 2011b, 99-100).

Anexo 14

Recomendación número 2 de 2012

Emitida con fecha 19 de Enero de 2012, dirigida a la Lic. TERESA de JESUS LIZÁRRAGA FIGUEROA, Directora General del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado de Sonora. Con fecha 19 de Noviembre de 2010 se inició queja de oficio por instrucciones del LIC. RAÚL ARTURO RAMÍREZ RAMÍREZ, Presidente de esta CEDH Sonora, en contra de los AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS DEL HOSPITAL “DR. IGNACIO CHÁVEZ DEL ISSSTESON EN HERMOSILLO, SONORA, por la probable violación de derechos humanos, clasificándose como *Violación de Autoridad Administrativa y/o Negligencia Médica* para lo cual se apertura el Expediente CEDH/I/22/01/1534/2010. La queja relata lo siguiente: “En la publicación de fecha 19 de Noviembre de 2010 del periódico “El Imparcial” de esta ciudad de Hermosillo, Sonora, y en el Portal de Internet “Sonora Hoy” se señala que falleció la persona de nombre DENISSE HERNÁNDEZ, al parecer por causas poco claras entre la enfermedad conocida como Dengue o la Negligencia Médica de parte de los Doctores del Hospital “Dr. Ignacio Chávez” del ISSSTESON, por lo que presuntamente se violentaron los derechos humanos a la vida y a la atención médica de quien en vida llevara el nombre de CLAIRE DENISSE HERNÁNDEZ MURRIETA, ello es así en virtud de que la hoy occisa, acudió una serie de ocasiones a recibir atención médica por parte del personal médico del Hospital Chávez del ISSSTESON, quienes le prescribieron una serie de medicamentos, manifestándole que los síntomas que presentaba no eran de gravedad, por lo que se retiró de las instalaciones que ocupa el Hospital “Dr. Ignacio Chávez”; ahora bien, y una vez que la hoy occisa no presentó mejoría alguna, acudió de nueva cuenta a recibir atención médica por parte del personal médico del ISSSTESON, siendo internada y horas después, el día diecisiete de noviembre, falleció, por no recibir la oportuna atención profesional”. Las investigaciones efectuadas por esta CEDH determinaron fundada la violación a derechos humanos por lo que emitió la Recomendación señalada con las siguientes Tres Acciones: PRIMERA.- Se gire instrucciones a quien corresponda, para que en todos los Hospitales y clínicas del ISSSTESON, se diseñe e imparta un programa

integral de capacitación y formación en materia, con especial énfasis en el contenido, manejo y observancia de las Normas Oficiales Mexicanas en materia de salud, a fin de que el servicio público que proporcionen, tanto el personal médico como el de enfermería, se ajuste al marco de legalidad y las sanas prácticas administrativas que deben de observar en el ejercicio de sus funciones, garantizando que se apliquen los protocolos de intervención precisos, y evitando de esta manera actos como los que dieron origen al presente pronunciamiento, y se envíen a esta Comisión Estatal las constancias con las que se acredite su cumplimiento. SEGUNDA.- Se dé inicio de manera inmediata al o a los procedimientos legales a que haya lugar con la finalidad de que los responsables de las violaciones a la prestación indebida del servicio público y al derecho a la salud de la finada Claire Denisse Hernández Murrieta, sean sancionados conforme a derecho, tomando en consideración lo fundado y motivado en el cuerpo de la presente Recomendación. Por tal circunstancia se conmina a realizar las recomendaciones exigidas por ley, para deslindar responsabilidades administrativas, así como las de carácter penal que resulten aplicables, enviando a este organismo las constancias que le sean requeridas. TERCERA.- Se proceda a indemnizar a los beneficiarios legales de Claire Denisse Hernández Murrieta, conforme lo marca la ley, como consecuencia de la responsabilidad institucional en que incurrieron los médicos y enfermeros adscritos al Hospital “Dr. Ignacio Chávez” del ISSSTESON, que atendieron a la hoy finada, con base en las consideraciones planteadas en el cuerpo de la presente Recomendación, y se envíen a esta Comisión Estatal las constancias con las que se acredite su cumplimiento, teniendo su fundamento legal la presente petición en lo dispuesto por los artículos 29, 30 y 32 fracción III, del Código Penal vigente en el Estado de Sonora, en relación con lo preceptuado en el numeral 2101 del Código Civil vigente de esta Entidad Federativa. Finalmente, si bien es cierto, una de las vías previstas en el Sistema Jurídico Mexicano para lograr la reparación del daño derivado de la actuación irregular de los servidores públicos, consiste en plantear la reclamación ante el Órgano Jurisdiccional competente, no menos cierto es, que las Recomendaciones emitidas por los Organismo Públicos Defensores de los Derechos Humanos, requieren de la buena voluntad, disposición política y mejores esfuerzos de las autoridades a quienes se dirigen para su aceptación y cumplimiento, también lo es que el sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos, de conformidad con lo establecido en los artículos 1º tercer párrafo y 113

segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el artículo 45 de la Ley 123 que Crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos, prevén la posibilidad de que al acreditarse una violación a los derechos humanos atribuible a un servidor público del Estado, la Recomendación que se formule a la dependencia pública, debe incluir las medidas que procedan para lograr la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y las relativas a la reparación de los daños y perjuicios que se hubieran ocasionado, por lo cual resulta procedente se realice la indemnización conducente. Es por lo anteriormente expuesto y fundado, que se solicita se tomen las medidas necesarias, para que con fundamento en lo dispuesto por el artículo 113 constitucional, en relación con los diversos numerales 29, 30, y 32 fracción III, del Código Penal vigente en el Estado de Sonora y 2101 del Código Civil vigente de esta Entidad Federativa, se resarzan los daños y perjuicios causados a los familiares de CLAIRE DENISSE HERNÁNDEZ MURRIETA, con motivo de la ejecución de los actos y hechos violatorios a derechos humanos ya mencionados, cometidos por los servidores públicos adscritos al Hospital “Dr. Ignacio Chávez” del ISSSTESON, procedimiento que deberá ser de forma conciliatoria; y esta Comisión Estatal de Derechos Humanos se ofrece para servir de intermediario en dichas negociaciones, en la inteligencia que en caso de no llegar a un arreglo las partes, se dejen a salvo los derechos para hacerlos valer por la vía jurisdiccional, por lo que en caso de considerarlo oportuno, se haga por conducto de esta Comisión, a una propuesta de indemnización o cite a una reunión para tal fin (CEDH-SON 2012b 77-78).

Anexo 15

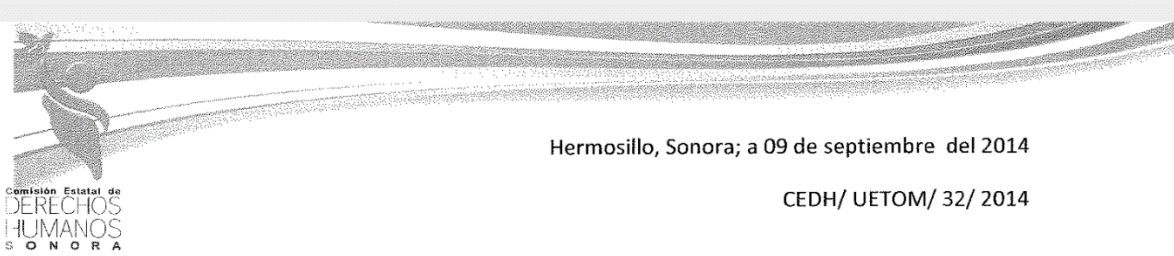
Categorías empleadas para el estado de las recomendaciones

No.	Categorías	Descripción
1	Totalmente Cumplida (TC)	Que la autoridad a la que se le envió la recomendación ya cumplió para todos los efectos de la recomendación.
2	Parcialmente Cumplida (PC)	Que la autoridad a la que se le envió la recomendación ha cumplido sólo alguno de los puntos recomendados.
3	Cumplimiento Insatisfactorio (CI)	Que la autoridad ya cumplió alguno o todos de los puntos de la recomendación de manera insatisfactoria a los deseos del quejoso, no porque la autoridad lo haya manipulado.
4	Cumplimiento Negligente (CN)	Que la autoridad ya cumplió alguno o todos los puntos de la recomendación de manera insatisfactoria a los deseos del quejoso, pero manipuló las cosas para ello.
5	Concluida (C)	Que la recomendación ya está archivada por cualquiera de los medios de conclusión.
6	No Aceptada (NA)	Que la recomendación ya fue notificada a la autoridad a la que va dirigida y la autoridad contestó no aceptando la misma.
7	En vías de ser Notificada a la Autoridad (ENA)	Significa que la recomendación ya se firmó por el presidente y que aún está en trámite a dársela a conocer a la autoridad a la que va dirigida.
8	Aceptada Parcialmente (AP)	Que la autoridad una vez que se le notificó la recomendación contesta aceptando sólo algunos de los puntos recomendados.
9	En Tiempo de ser Cumplida (EC)	Que la recomendación ya fue notificada a la autoridad a la que fue dirigida y fue aceptada por la misma, y se encuentra en el periodo otorgado para enviar pruebas de cumplimiento.
10	En Tiempo de ser Contestada (ECON)	Significa lo mismo que en término de aceptación, esto es, que ya se le notificó la recomendación a la autoridad a la que va dirigida y que está dentro del plazo otorgado para que conteste sobre la aceptación de la misma.
11	Sin prueba de su Cumplimiento (SC)	Recomendación notificada a la autoridad a la que va dirigida y aceptada por la misma, pero que no existe prueba de cumplimiento.
12	En término de Aceptación (EA)	Que ya se le notificó la recomendación a la autoridad a la que va dirigida y que está dentro del plazo otorgado para que conteste sobre la aceptación de la misma.
13	Tácitamente no Aceptada (TNA)	Cuando ya la recomendación fue notificada a la autoridad y que no contestó en el término otorgado para la aceptación.

Fuente: Elaboración propia en base a la respuesta de solicitud de información con Oficio No. CEDH/UETOM/37/2014 del 12 de septiembre del 2014. La solicitud fue enviada el 26 de agosto del 2014 vía correo de transparencia del organismo.

Anexo 16

Estado de las recomendaciones 2004 y 2011



Hermosillo, Sonora; a 09 de septiembre del 2014

CEDH/ UETOM/ 32/ 2014

C. OSCAR LAGUNÉS LÓPEZ.
PRESENTE.-

En relación a su solicitud de información vía infomex de folio 00478114, que se remite a este Enlace mediante oficio UE ITIES 198/14, con fecha 21 agosto de 2014, en donde solicita de la Comisión Estatal de Derechos Humanos (i) *“¿Cuál es la situación de las recomendaciones emitidas por la Comisión Estatal de Derechos Humanos durante el año 2004”*, como textualmente se lee en su solicitud; al respecto en tiempo y forma en vía de seguimiento y contestación, me permito informarle lo siguiente

Respuesta (i)

Se adjunta formato de cuadro en documento digitalizado donde se encuentra la situación actual de las recomendaciones emitidas por esta Comisión Estatal de Derechos Humanos el año 2004.

Sin más por el momento y esperando que la información proporcionada sea de utilidad, quedo a sus órdenes.

ATENTAMENTE



C. VÍCTOR A. ENCINAS MASCAREÑO

TITULAR DE LA UNIDAD DE ENLACE PARA LA ATENCIÓN DE SOICITUDES DE ACCESO A LA
INFORMACIÓN PÚBLICA.

RECOMENDACIONES 2004

RECOMENDACIÓN	EXPEDIENTE	AUTORIDAD	CLASIFICACIÓN	ESTADO ACTUAL
1	CEDH/II /22/01/00401/2001	JUNTA LOCAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE EN EL EDO. DE SONORA Y PRESIDENTE DE LA H. JUNTA PERMANENTE DE CONCILIACION DE SLRC.	VIOLACIÓN DE AUTORIDAD ADMINISTRATIVA	CUMPLIDA TOTALMENTE
2	CEDH/II /33/01/00603/2003	AGENTE DEL M.P. DEL FUERO COMUN	DILACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	CUMPLIDA TOTALMENTE
3	CEDH/II /33/01/00032/2004	JUEZ MIXTO DE PRIMERA INSTANCIA DE SAHUJARIPA	INCUMPLIMIENTO DE UN DEBER LEGAL	CUMPLIDA TOTALMENTE
4	CEDH/III/22/01/00568/2004	AGENTE DEL M.P. ESPECIALIZADO EN HOMICIDIOS Y LESIONES GRAVES DOLOSAS	DILACIÓN EN LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA	CUMPLIDA TOTALMENTE
5	CEDH/II /33/01/00102/2004	AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS DEL CERESO DE CD.OBREGON.	VIOLACIÓN A LOS DERECHOS DE LOS RECLUSOS	CUMPLIDA TOTALMENTE
6	CEDH/I /33/01/00811/2004	AGENTE PRIMERO DE MINISTERIO PUBLICO DEL FUERO COMUN DE S.L.R.C Y AGENCIA SEGUNDA DEL M. P. DEL FUERO COMUN EN SAN LUIS RIO COLORADO	DILACIÓN EN LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA	CUMPLIDA TOTALMENTE
7	CEDH/II /33/01/00632/2003	AGENTE PRIMERO INVESTIGADOR DEL MINISTERIO PUBLICO DEL FUERO COMUN DE CABORCA	INCUMPLIMIENTO DE UN DEBER LEGAL	CUMPLIDA TOTALMENTE
8	CEDH/II /33/01/00644/2003	AGENTE DEL M.P. DE URES Y JEFE DE GRUPO DE LA P.J.E. ENCARGADO DE LA BASE DE URES	VIOLACIÓN DE AUTORIDAD ADMINISTRATIVA	CUMPLIDA TOTALMENTE

Hermosillo, Sonora; a 19 de agosto del 2014

CEDH/UETOM/14 /2014

C. Oscar Nicasio Lagunes López
Presente;

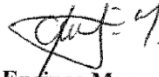
En relación a su solicitud de información recibida vía Infomex, folio 348114 con oficio UE ITIES 112-14, con fecha 31 de julio 2014, en donde solicita a la Comisión Estatal de Derechos Humanos: **(i)**- *“¿Cuál es la situación de las recomendaciones 2011?, toda vez que en el informe anual de actividades 2011 no aparece la sección de seguimiento a las mismas, por lo que requiero saber cuál es el estado que guardan a la fecha”*, como textualmente se lee en su solicitud; al respecto en tiempo y forma en vía de seguimiento y contestación, me permito informarle lo siguiente:

Respuesta **(i)**

La situación a la fecha de las recomendaciones emitidas por la Comisión Estatal de Derechos Humanos del año 2011, es la que a continuación se presenta en el anexo 1 titulado **Situación actual de las recomendaciones 2011**.

Si más por el momento, esperando que la información proporcionada le sea de utilidad, quedo a sus órdenes.

ATENTAMENTE



C. Víctor A. Encinas Mascareño

Titular de Enlace para la Atención

de Solicitudes de Acceso a la Información Pública

Anexo 1: Situación actual de las recomendaciones 2011.

ANEXO 1
SITUACIÓN ACTUAL DE LAS RECOMENDACIONES 2011

N° REC.	FECHA DE EMISIÓN	QUEJA	EXPEDIENTE	AUTORIDAD RESPONSABLE	CLASIFICACIÓN	ESTADO ACTUAL
01/11	12 DE ENERO DE 2011	EL FUNCIONARIO PÚBLICO LO JALONEÓ Y LO AMENAZÓ INCLUSO ENFRENTÉ DE AGENTES DE POLICÍA Y COMANDANTE DE LA MUNICIPAL PORQUE ES REPORTERO Y YA NO QUERÍA QUE HABLARA MAL DE ÉL EN UN PORTAL DE NOTICIAS POR INTERNET.	CEDH/IV/33/01/14/09/2010	DIRECTOR DE PLANEACIÓN Y DESARROLLO DEL H. AYUNTAMIENTO DE MAGDALENA DE KINO, SONORA	ABUSO DE AUTORIDAD Y VIOLACIÓN DE AUTORIDAD ADMINISTRATIVA.	CUMPLIDA TOTALMENTE
02/11	24 DE MARZO DE 2011	AGENTES DE LA PEI OBSTRUYERON ARBITRARIAMENTE EL TRABAJO PERIODÍSTICO DEL QUEJOSO AGREDIÉNDOLO FÍSICAMENTE	CEDH/II/22/01/0371/2011	AGENTES DE LA POLICÍA ESTATAL INVESTIGADORA	ABUSO DE AUTORIDAD	CUMPLIDA TOTALMENTE
03/11	19 DE MAYO DE 2011	LAS AUTORIDADES CORRESPONDIENTES HACIAN CASO OMISO DE CLAUSURAR UNA CARPINTERIA UBICADA EN ZONA RESIDENCIAL QUE ADEMÁS YA HABÍA PROVOCADO QUE SE INCENDIARAN CASAS ALEDAÑAS.	CEDH/IV/22/01/1155/2010	DIRECCIÓN DE DESARROLLO URBANO Y OBRAS PÚBLICAS DE HERMOSILLO, SONORA	VIOLACIÓN DE AUTORIDAD ADMINISTRATIVA E INCUMPLIMIENTO DE UN DEBER LEGAL	CUMPLIDA TOTALMENTE

ANEXO 1
SITUACIÓN ACTUAL DE LAS RECOMENDACIONES 2011

04/11	27 DE MAYO DE 2011.	EL QUEJOSO FUE AGREDIDO Y DETENIDO AL MOMENTO DE SALIR DE LA EXPO GAN POR LOS AGENTES Y ADEMÁS LE SUSTRAJERON UNAS PERTENENCIAS.	CEDH/IV/22/01/0760/2011	AGENTES DE LA POLICIA MUNICIPAL HERMOSILLO, SONORA	ABUSO DE AUTORIDAD	CUMPLIDA TOTALMENTE
05/11	11 DE JULIO DE 2011	DETENIDO Y GOLPEADO POR AGENTES DE LA PEI DE MANERA ARBITRARIA	CEDH/III/22/01/1202/2010	AGENTES DE LA POLICIA ESTATAL INVESTIGADORA	ABUSO DE AUTORIDAD Y DETENCIÓN ARBITRARIA E INCUMPLIMIENTO DE UN DEBER LEGAL	CUMPLIDA TOTALMENTE
06/11	11 DE JULIO DE 2011	AGENTES DE POLICIA DETUVIERON Y GOLPEARON A LOS QUEJOSOS DE MANERA ARBITRARIA	CEDH/III/22/02/0783/2011	AGENTES DE LA POLICIA MUNICIPAL DE HERMOSILLO	ABUSO DE AUTORIDAD, INCUMPLIMIENTO DE UN DEBER LEGAL Y DETENCIÓN ARBITRARIA	CUMPLIDA TOTALMENTE
07/11	08 DE AGOSTO DE 2011	AGENTE DE POLICIA DISPARO CONTRA EL QUEJOSO QUIEN PERDIERA LA VIDA.	CEDH/II/330/11/195/2010	AGENTES DE LA POLICIA MUNICIPAL DE SONOYA	ABUSO DE AUTORIDAD E INCUMPLIMIENTO DE UN DEBER LEGAL	CUMPLIDA TOTALMENTE
08/11	10 DE AGOSTO DE 2011	MAESTRA DE LA PRIMARIA EMILIANO ZAPATA DEL EJIDO EL TRIUNFO MALTRATA A	CEDH/II/22/02/1293/2010.	SECRETARIA DE EDUCACION Y CULTURA	VIOLACIÓN DE AUTORIDAD ADMINISTRATIVA	CUMPLIDA TOTALMENTE



ANEXO 1
SITUACIÓN ACTUAL DE LAS RECOMENDACIONES 2011

		MENORES					
09/11	23 DE AGOSTO DE 2011	AGENTES DE LA PESP DETUVIERON A UN CONDUCTOR DE VEHÍCULO ONAPAFA Y LE EXIGIÓ EL PAGO DE LA CANTIDAD DE CUATROMIL QUINIENTOS PESOS A CAMBIO DE NO DETENERLE EL VEHÍCULO POR CONTRABANDO Y PERDIERAN LA UNIDAD LO ACOMPAÑÓ AL CAJERO AUTOMÁTICO	CEDH/II/22/01/1589/2010	AGENTES DE LA POLICÍA ESTATAL DE SEGURIDAD PÚBLICA	ABUSO DE AUTORIDAD Y VICIOS EN EL PROCEDIMIENTO	CUMPLIDA TOTALMENTE	
10/11	28 DE OCTUBRE DE 2011	LA QUEJOSA FUE A DENUNCIAR ANTE EL M.P. A UNA PERSONA QUE INTENTO ATROPELLAR A SU HIJO MENOR PERO EN LUGAR DE TOMARLES LA DENUNCIA LES EXIGIERON EL PAGO DE DAÑOS AL VEHÍCULO DEL AGRESOR	CEDH/II/22/01/851/2011	AGENTE INVESTIGADOR DEL MINISTERIO PÚBLICO DE LA COMISARIA MIGUEL ALEMÁN	ABUSO DE AUTORIDAD	CUMPLIDA TOTALMENTE	
11/11	22 DE AGOSTO DE 2011	DETUVIERON A LOS QUEJOSOS POR ANDAR DIFUNDIENDO UNOS VOLANTES QUE HABLABAN CONTRA EL PRESIDENTE MUNICIPAL Y LOS INGRESARON A CELDAS ACUSÁNDOLOS DE PORTACIÓN DE MARIJUANA, DESPUÉS LOS DEJARON	CEDH/II/33/01/232/2010	AGENTES DE LA POLICÍA MUNICIPAL DE CD. OBREGÓN, SONORA	DETENCIÓN Y RETENCIÓN ARBITRARIA	CUMPLIDA TOTALMENTE	



ANEXO 1
SITUACIÓN ACTUAL DE LAS RECOMENDACIONES 2011

12/11	22 DE SEPTIEMBRE DE 2011	LIBRES	EL SINDICO MUNICIPAL NO LE PERMITIA HACER USO DEL PERMISO DE CONCESIÓN DE LA CONAGUA MANIFESTANDO QUE ERA FALSO	CEDH/III/33/01/0224/2010	SINDICO MUNICIPAL DE SAN MIGUEL DE HORCASTAS	ABUSO DE AUTORIDAD Y VIOLACIÓN DE AUTORIDAD ADMINISTRATIVA	CUMPLIDA TOTALMENTE		
13/11	20 DE OCTUBRE DE 2011	LIBRES	LOS AGENTES DETUVIERON Y GOLPEARON ARBITRARIAMENTE AL QUEJOSO Y SUS ACOMPAÑANTES	CEDH/III/22/01/0732/2010	AGENTES DE LA POLICIA MUNICIPAL DE HERMOSILLO	ABUSO DE AUTORIDAD Y DETENCIÓN ARBITRARIA	CUMPLIDA TOTALMENTE		
14/11	01 DE DICIEMBRE DE 2011	LIBRES	EL QUEJOSO MANIFESTÓ QUE INTERPUSO UNA DENUNCIA EN EL M.P. DESDE HACE MÁS DE UN AÑO Y NO SE HA RESUELTO	CEDH/III/33/01/0882/2010	AGENTE PRIMERO DEL MINISTERIO PUBLICO DE HUATABAMPO, SONORA	DILACIÓN EN LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA E INCUMPLIMIENTO DE UN DEBER LEGAL	CUMPLIDA TOTALMENTE		
15/11	05 DE DICIEMBRE DE 2011	LIBRES	LOS QUEJOSOS FUERON DETENIDOS Y EL JUEZ CALIFICADOR NO LOS PUSO A DISPOSICIÓN DEL M.P. FEDERAL HASTA TRECE HORAS DESPUÉS	CEDH/III/33/02/0787/2011	JUEZ CALIFICADOR DE SAN LUIS RIO COLORADO	RETENCIÓN ILEGAL E INCUMPLIMIENTO DE UN DEBER LEGAL	CUMPLIDA TOTALMENTE		

ANEXO 1
SITUACIÓN ACTUAL DE LAS RECOMENDACIONES 2011

16/11	09 DE DICIEMBRE DE 2011	AGENTES MUNICIPALES DEL GRUPO SERT PARARON AL QUEJOSO SIN UNA CAUSA JUSTIFICADA Y AL PREGUNTARLES EL MOTIVO DE MANERA PREPOTENTE LO AMENAZARON CON DETENERLO	CEDH/II/22/01/0187/2011	AGENTES DE LA POLICÍA MUNICIPAL DEL GRUPO SERT	ABUSO DE AUTORIDAD	CUMPLIDA TOTALMENTE
17/11	20 DE DICIEMBRE DE 2011	AGENTES DE LA POLICÍA DETUVIERON A UNA CONDUCTORA EN ESTADO DE EBRIEDAD ASÍ COMO A LA COPILOTO QUIEN FALLECIO EN CELDAS POR BRONCOASPIRACIÓN DEBIDO A QUE ESTABA INCONSCIENTE Y NO LE DIERON LA ATENCIÓN MÉDICA REQUERIDA	CEDH/II/33/01/1073/2010.	AGENTES DE LA POLICÍA MUNICIPAL DE SAN LUIS RIO COLORADO, SONORA	INCUMPLIMIENTO DE UN DEBER LEGAL, ABUSO DE AUTORIDAD	CUMPLIDA TOTALMENTE
18/11	14 DE DICIEMBRE DE 2011	AGUA DE HERMOSILLO EN TRES MESES QUE NO HABÍA PAGADO EL RECIBO PORQUE NO HABÍA LLEGADO LE PRETENDÍA COBRAR UN ADEUDO DE 33,606 PESOS	CEDH/II/22/01/0904/2009	DIRECTOR GENERAL DE AGUA DE HERMOSILLO, SONORA	VIOLACIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES	NO ACERTADA

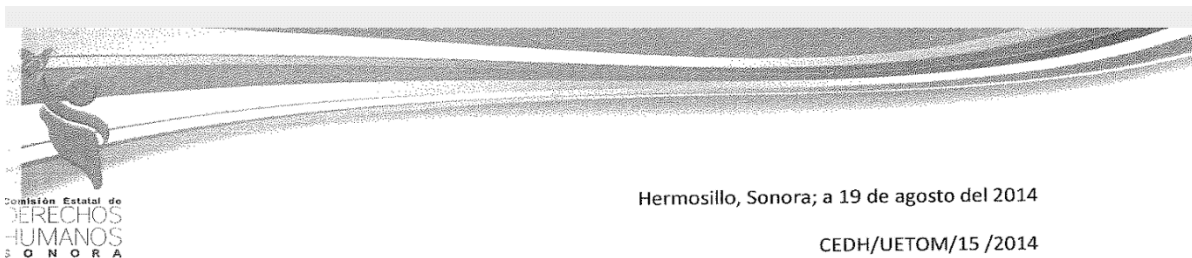


ANEXO 1
SITUACIÓN ACTUAL DE LAS RECOMENDACIONES 2011

19/11	20 DE DICIEMBRE DE 2011	LOS AGENTES DETUVIERON A LAS QUEJOSAS POR UNA INFRACCIÓN Y POR TRAER LICENCIA AMERICANA LAS LLEVARON A LA COMANDANCIA DONDE LES EMPEZARON A DECIR GROSERÍAS, LAS AGREDIERON FÍSICAMENTE Y LES SUSTRAJERON 256 DÓLARES	CEDH/II/33/02/1435/2010	AGENTES DE LA POLICÍA MUNICIPAL DE MAGDALENA DE KINO, SONORA	ABUSO DE AUTORIDAD	CUMPLIDA TOTALMENTE
20/11	29 DE DICIEMBRE DE 2011	EL QUEJOSO ES DETENIDO POR ORINAR EN LA VÍA PÚBLICA AL ESTAR EN ESTAO DE EBRIEDAD LO ARRESTAN POR DOCE HORAS FALLECIENDO EN CELDAS DE LA COMANDANCIA MUNICIPAL	CEDH/II/33/01/1513/2010	AGENTES DE LA POLICÍA MUNICIPAL DE CD. OBREGÓN, SONORA	ABUSO DE AUTORIDAD	CUMPLIDA TOTALMENTE
21/11	20 DE DICIEMBRE DE 2011	EL QUEJOSO ES DETENIDO VARIOS DÍAS DESPUES POR HABER DISPARADO UN ARMA CALIBRE 22 HACIA UN PAJARO DE UN ÁRBOL DE SU CASA, LO DETUVIERON PORQUE LOS VECINOS LE DIJERON AL COMANDANTE QUE HABÍAN VISTO AL QUEJOSO DISPARAR.	CEDH/II/33/01/0049/2011.	AGENTES DE LA POLICÍA MUNICIPAL DE BAVIACORA, SONORA	VICIOS EN EL PROCEDIMIENTO Y DETENCIÓN ARBITRARIA	CUMPLIDA TOTALMENTE

Anexo 17

Estado de las recomendaciones 2012



Hermosillo, Sonora; a 19 de agosto del 2014

CEDH/UTOM/15 /2014

C. Oscar Lagunes López

Presente;

En relación a su solicitud de información recibida vía Infomex, folio 349914 con oficio UE ITIES 113-14, con fecha 31 de julio 2014, en donde solicita a la Comisión Estatal de Derechos Humanos: **(i)**- *“¿Cuál es la situación a la fecha de las recomendaciones emitidas por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora? Lo anterior debido a que el informe de actividades anuales 2012 no contiene dicha información?, como textualmente se lee en su solicitud; al respecto en tiempo y forma en vía de seguimiento y contestación, me permito informarle lo siguiente:*

Respuesta (i)

La situación a la fecha de las recomendaciones emitidas por la Comisión Estatal de Derechos Humanos del año 2012, es la que a continuación se presenta en el anexo 1 titulado **Situación actual de las recomendaciones 2012**.

Si más por el momento, esperando que la información proporcionada le sea de utilidad, quedo a sus órdenes.

ATENTAMENTE

C. Víctor A. Encinas Mascareño

Titular de Enlace para la Atención

de Solicitudes de Acceso a la Información Pública

Anexo 1: Situación actual de la recomendaciones 2012.

ANEXO 1
SITUACIÓN ACTUAL DE LAS RECOMENDACIONES 2012

N° REC.	FECHA DE EMISIÓN	QUEJA	EXPEDIENTE	AUTORIDAD RESPONSABLE	CLASIFICACIÓN	ESTADO ACTUAL
01/2012	13 DE ENERO DE 2012	MENOR DETENIDO EN CELDAS FALLECE Y POLICÍAS ENCARGADOS NO CUMPLEN CON GARANTIZAR LA SEGURIDAD DE LOS DETENIDOS	CEDH/03301/1944/2011	AGENTES DE POLICÍA Y TRÁNSITO MUNICIPAL DE CD. OBRÉGÓN, SONORA	INCUMPLIMIENTO DE UN DEBER LEGAL	CUMPLIDA TOTALMENTE
02/2012	19 DE ENERO DE 2012	LA QUEJOSA FALLECIÓ EN EL HOSPITAL CHAVEZ DE HERMOSILLO, A CAUSA DE NO DETECTARLE A TIEMPO LA ENFERMEDAD DE DENGUE HEMORRÁGICO	CEDH/02201/1534/2010	AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ISSSTE SON	VIOLACIÓN DE AUTORIDAD ADMINISTRATIVA Y/O NEGLIGENCIA MÉDICA	CUMPLIDA TOTALMENTE
03/2012	22 DE ABRIL DE 2012	AGENTE DE LA POLICÍA DETUVO AL MENOR SIN HABER FLAGRANCIA Y ADEMÁS LO AGREDIÓ FÍSICAMENTE	CEDH/03301/1146/2011	AGENTES DE LA POLICÍA MUNICIPAL DE SAN LUIS RIO COLORADO	ABUSO DE AUTORIDAD, DETENCIÓN ILEGAL	CUMPLIDA TOTALMENTE

ANEXO 1
SITUACIÓN ACTUAL DE LAS RECOMENDACIONES 2012

04/2012	05 DE SEPTIEMBRE DE 2012	EL QUEJOSO FUE DETENIDO EN SUPUESTA FLAGRANCIA DE DELITO PERO NO FUE PUESTO A DISPOSICIÓN DEL M.P. HASTA MÁS DE 23 HORAS DE PUÉS	CEDH/II/03/01/1903/2011	AGENTES DE LA POLICIA MUNICIPAL DE NAVOJOA, SONORA	ABUSO DE AUTORIDAD Y LO QUE RESULTE	EN TRÁMITE DE CUMPLIMIENTO
05/2012	04 DE JULIO DE 2012	EL QUEJOSO SE DUELE DE LA DILACIÓN DEL M.P. DEBIDO A QUE NO HA RESUELTO LA AVERIGUACIÓN A MÁS DE UN AÑO DE HABER SIDO INTERPUESTA	CEDH/II/22/01/0645/2011	AGENTE SEGUNDO DEL MINISTERIO PÚBLICO DE TRÁNSITO EN HERMOSILLO, SONORA	DILACIÓN DE LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA	CUMPLIDA TOTALMENTE
06/2012	10 DE JULIO DE 2012	EL QUEJOSO FALLECE AHORCADO EN CELDAS MUNICIPALES Y LOS AGENTES NO GARANTIZAN SU SEGURIDAD E INTEGRIDAD FÍSICA	CEDH/II/03/01/1667/2011	AGENTES DE LA POLICIA MUNICIPAL DE ARIVECHI, SONORA Y AGENTE PÚBLICO DEL MINISTERIO DE SAHUARIPA, SONORA	NEGLIGENCIA DE AUTORIDAD	CUMPLIDA TOTALMENTE
07/2012	27 DE AGOSTO DE 2012	EL QUEJOSO ES DETENIDO POR PLEITO PERO LOS AGENTES LO GOLPEAN AL MOMENTO DE LA DETENCIÓN	CEDH/II/22/01/1344/2011	AGENTES DE LA POLICIA MUNICIPAL DEL POBLADO MIGUEL ALEMÁN	ABUSO DE AUTORIDAD	EN TRÁMITE DE CUMPLIMIENTO



**ANEXO 1
SITUACIÓN ACTUAL DE LAS RECOMENDACIONES 2012**

08/2012	03 DE SEPTIEMBRE 2012	LOS QUEJOSOS FUERON DETENIDOS POR PARTE DE LA PEI, ADEMÁS DE GOLPEADOS E INCOMUNICADOS	CEDH/II/33/02/1654/2011	AGENTES DE LA POLICÍA ESTATAL INVESTIGADORA OBREGÓN, SONORA	ABUSO DE AUTORIDAD	EN TRÁMITE DE CUMPLIMIENTO
09/2012	11 DE SEPTIEMBRE DE 2012	EL QUEJOSO FUE DETENIDO POR LOS POLICIAS POR UNA SUPUESTA ORDEN DE APREHENSION Y FUE RETENIDO SIN PONERLO A DISPOSICIÓN DEL M.P. MÁS DE 20 HORAS Y CUANDO LO PUSIERON A DISPOSICIÓN NO HABIA TAL ORDEN	CEDH/II/33/01/0376/2011	AGENTES DE LA POLICIA MUNICIPAL Y JUEZ CALIFICADOR DE SAN LUIS RIO COLORADO, SONORA	ABUSO DE AUTORIDAD Y DETENCIÓN ARBITRARIA	TOTALMENTE CUMPLIDA
10/2012	21 DE SEPTIEMBRE DE 2012	EL QUEJOSO FUE DETENIDO POR PARTE DE LOS AGENTES Y FUE GOLPEADO YA ESTANDO DETENIDO	CEDH/II/33/01/1317/2011	AGENTES DE LA POLICIA MUNICIPAL DE SAN LUIS RIO COLORADO, SONORA	ABUSO DE AUTORIDAD	EN TRÁMITE DE CUMPLIMIENTO
11/2012	21 DE SEPTIEMBRE DE 2012	LA JUNTA LOCAL NO HA RESUELTO LA DEMANDA LABORAL INTERPUESTA DESDE EL AÑO 2005 BAJO EXP 314/2005	CEDH/II/22/01/0576/2012	JUNTA LOCAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE DE HERMOSILLO	DILACION EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	CUMPLIDA TOTALMENTE



ANEXO 1
SITUACIÓN ACTUAL DE LAS RECOMENDACIONES 2012

12/2012	27 DE NOVIEMBRE DE 2012	LA QUEJOSA FUE DETENIDA POR AGENTES DE LA POLICIA Y DILATARON 28 HORAS EN PONERLA A DISPOSICIÓN	CEDH/III/2011/1612/2012	AGENTES DE POLICIA MUNICIPAL DE BENJAMIN HILL, SONORA	ABUSO DE AUTORIDAD, RETENCIÓN ILEGAL	EN TRÁMITE DE CUMPLIMIENTO
13/2012	05 DE DICIEMBRE DE 2012	LOS QUEJOSOS FUERON DETENIDOS POR AGENTES DE LA POLICIA POR LA PROBABLE COMISIÓN EN FLAGRANCIA DE UN DELITO CONTRA FERROMEX Y DILATARON MÁS DE 24 HORAS EN PONERLOS A DISPOSICIÓN DEL M.P. FEDERAL	CEDH/III/2012/02/1632/2012	AGENTES DE POLICIA MUNICIPAL DE EMPALME, SONORA	ABUSO DE AUTORIDAD	EN TRÁMITE DE CUMPLIMIENTO
14/2012	06 DE DICIEMBRE DE 2012	QUEJA INICIADA POR VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS QUE IMPLICAN REVISIONES DE RUTINA Y LOS RETENES DE LAS DIFERENTES CORPORACIONES	RETENES	PROCURADOR GRAL. DE JUSTICIA DEL ESTADO, SECRETARIO DE SEGURIDAD PUBLICA DEL ESTADO Y PRESIDENTES MUNICIPALES.	ABUSO DE AUTORIDAD Y VIOLACION A LIBERTAD DE TRÁNSITO	RECOMENDACIÓN GENERAL NO ES SUJETA DE CUMPLIMIENTO
15/2012	30 DE NOVIEMBRE DE 2012	LOS QUEJOSOS FUERON DETENIDOS POR AGENTES DE LA PESP Y TARDARON SEIS HORAS EN PONERLOS A DISPOSICIÓN DEL M.P. FEDERAL, ADEMÁS DE QUE LOS GOLPEARON AL MOMENTO DE	CEDH/III/2201/1380/2012	AGENTES DE SEGURIDAD PÚBLICA ESTATAL	RETENCIÓN ILEGAL Y ABUSO DE AUTORIDAD	EN TRÁMITE DE CUMPLIMIENTO

ANEXO 1
SITUACIÓN ACTUAL DE LAS RECOMENDACIONES 2012

			LA DETENCIÓN					
16/2012	10 DE DICIEMBRE DE 2012		EL QUEJOSO FUE DETENIDO POR AGENTES DE LA POLICIA SIN UNA CAUSA JUSTIFICADA AL CUESTIONAR LA ACTUACIÓN DE UN FUNCIONARIO DEL AYUNTAMIENTO	CEDH/II/3301/1463/2010	AGENTES DE LA POLICIA MUNICIPAL DE IMURIS, SONORA	ABUSO DE AUTORIDAD DETENCIÓN ARBITRARIA Y LO QUE RESULTE	NO ACEPTADA	
17/2012	11 DE DICIEMBRE DE 2012		EL QUEJOSO FUE DETENIDO ARBITRARIAMENTE POR LOS AGENTES DE LA PESP	CEDH/II/2201/1410/2011	AGENTES DE LA POLICIA ESTATAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO	ABUSO DE AUTORIDAD Y/O LO QUE RESULTE	NO ACEPTADA	
18/2012	12 DE DICIEMBRE DE 2012		EL QUEJOSO FUE DETENIDO POR PARTE DE LOS AGENTES DE POLICIA PORQUE NO TRAIA DINERO PARA PAGAR DARLES POR NO HABER HECHO ALTO TOTAL NO TRAIA ALIENTO ALCOHOLICO	CEDH/II/2201/0881/2012	AGENTES DE POLICIA MUNICIPAL DE HERMOSILLO, SONORA	ABUSO DE AUTORIDAD	CUMPLIDA TOTALMENTE	



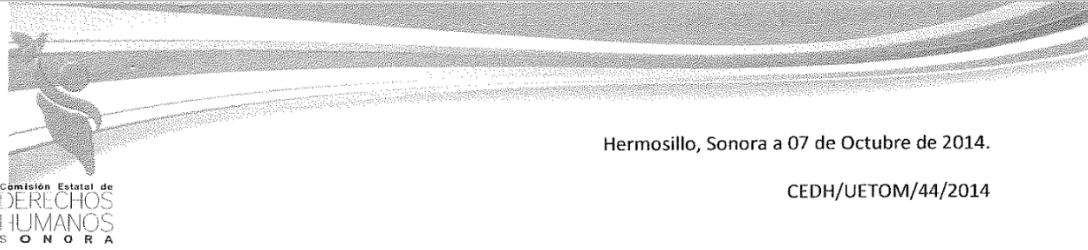
ANEXO 1
SITUACIÓN ACTUAL DE LAS RECOMENDACIONES 2012

19/2012	13 DE DICIEMBRE DE 2012	LOS AGENTES DE LA POLICÍA DETUVIERON AL QUEJOSO INTRODUCIÉNDOSE A SU DOMICILIO SIN UNA ORDEN Y SIN HABER FLAGRANCIA DE DELITO	CEDH/II/3302/0491/2012	AGENTES DE POLICÍA MUNICIPAL DE FRONTERAS, SONORA	ABUSO DE AUTORIDAD	EN TRAMITE DE CUMPLIMIENTO
20/2012	14 DE DICIEMBRE DE 2012	EL QUEJOSO FUE DETENIDO EN UN OPERATIVO EN ESTACIÓN DON POR PARTE DE AGENTES DE LA PEI GOLPEÁNDOLO Y ACUSÁNDOLO DE UN DELITO QUE NO COMETIO	CEDH/IV/3301/1963/2011	AGENTES DE LA POLICÍA ESTATAL INVESTIGADORA	ABUSO DE AUTORIDAD	EN TRAMITE DE CUMPLIMIENTO
21/2012	18 DE DICIEMBRE DE 2012	EL QUEJOSO FUE DETENIDO POR AGENTES DE LA POLICÍA Y FALLECIÓ EN CELDAS PRESENTANDO SANGRADO INTERNO	CEDH/IV/3301/1345/2012	AGENTES DE POLICÍA MUNICIPAL DE NAVOJOA, SONORA	ABUSO DE AUTORIDAD	EN TRAMITE DE CUMPLIMIENTO
22/2012	17 DE MAYO DE 2012	QUEJA INICIADA POR VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS COMETIDAS POR LOS AGENTES DE LAS CORPORACIONES DE POLICÍA AL AGREDIR E IMPEDIR QUE LOS PERIODISTAS EJERZAN SU PROFESIÓN	PERIODISTAS	PRESIDENTES MUNICIPALES PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO Y SECRETARIO DE SEGURIDAD PUBLICA DEL ESTADO	ABUSO DE AUTORIDAD Y VIOLACION AL EJERCICIO DEL TRABAJO PERIODISTICO, LA INTEGRIDAD Y SEGURIDAD PERSONAL	RECOMENDACIÓN GENERAL NO ES SUJETA DE CUMPLIMIENTO



Anexo 18

Cumplimiento de las recomendaciones 02/2008, 11/2009, 07/2011 y 02/2012



Hermosillo, Sonora a 07 de Octubre de 2014.

CEDH/JETOM/44/2014

C. ÓSCAR LAGUNÉS LÓPEZ.

PRESENTE.-

En relación a su solicitud de información vía Infomex de folio 00587714, que se remite a este Enlace mediante el Oficio UE ITIES/275/14, con fecha 22 de Septiembre de 2014, en donde solicita a la Comisión Estatal de Derechos Humanos: (i) *"Solicito a la Comisión Estatal de Derechos Humanos, describa detalladamente de qué modo se cumplieron cada una de las acciones sugeridas a las autoridades en las recomendaciones 02/2008, 11/2009, 07/2011, 02/2012 y que tipo de sanciones administrativas o penales se derivaron de ella"*, como textualmente se lee en su solicitud; al respecto en tiempo y forma en vía de seguimiento y contestación, me permito informarle lo siguiente:

En relación a las recomendaciones 02/2008, 11/2009 y 02/2012, se anexan escritos donde se describe en que consistieron las Acciones de Recomendaciones y cómo fue que se le dio cumplimiento a las mismas.

~~Respecto a la Recomendación 07/2011 le informo que está asignada en el Área de Seguimiento a Recomendaciones de esta Comisión Estatal de Derechos Humanos, para efectos de cotejar su cumplimiento.~~

Sin más por el momento y esperando que la información proporcionada sea de utilidad, quedo a sus órdenes.

ATENTAMENTE:

C. P. VÍCTOR ALFONSO ENCINAS MASCAREÑO

TITULAR DE LA UNIDAD DE ENLACE PARA LA ATENCIÓN DE SOICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

Bvtd. Luis Encinas y Periférico
Poniente Col. El Choyal C.P. 83130

www.cedhsonora.org.mx

Tel/Fax: 216.30.32 | 216.32.57
Lada sin costo: 01.800.627.2800

Información de Cumplimiento de la Recomendación:

AUTORIDADES CONTRA LAS QUE SE PRESENTA LA QUEJA:

Autoridades Administrativas del CERESO I, de Hermosillo, Sonora.

PRIMERA ACCIÓN.

Con las Facultades que le confirme el Artículo 2 de la Ley de Ejecución de Sanciones Privativas y Medidas Restrictivas de la Libertad para el Estado de Sonora, en relación con el diverso 9 Fracción I, del Reglamento Interior del Secretario Ejecutivo de Seguridad Pública del Estado, por la naturaleza y gravedad de los hechos denunciados y comprobados, gestione lo conducente para que conforme a lo que establece la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y los Municipios y demás leyes y reglamentos aplicables, los agentes Especiales del Servicio de Seguridad de Nombres-----, Jefe de Guardias Especiales, ----- Subjefe Operativo y -----, Agente Especial, del Centro de Readaptación Social Número Uno de Hermosillo, SEAN DE INMEDIATO SEPARADOS DE SUS CARGOS, toda vez que sus conductas para con los internos resulta contraria a los objetivos de la normatividad que rige las funciones del personal de custodia de los Centros de Readaptación Social en el Estado de Sonora.

CUMPLIMIENTO:

PRIMERA.

En el oficio DGCS-937/08 del Director General de Contraloría Social dirigido al presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos donde le comunica la Suspensión Temporal de los Servidores Públicos, Oficiales de Seguridad del Centro de Readaptación Social número 1.

SEGUNDA ACCIÓN.

Conforme a las atribuciones, instruya lo que corresponde para que ante las autoridades de Procuración de Justicia de Hermosillo, Sonora, se Presente denuncia y/o querrela en contra de los servidores públicos-----, -----, -----, y-----, por la probable comisión de ilícitos precisados en el cuerpo de la presente y los que resulten, cometidos en contra de -----, -----, -----, y -----, coadyuvando con el Representante Social en todo lo que fuere necesario para integración de la averiguación previa correspondiente.

CUMPLIMIENTO:

SEGUNDA.

Mediante oficio CG 099/02/ 2008, recibido el 03 de Marzo de 2008 en la Procuraduría General de Justicia del Estado, el Coordinador General del Sistema Estatal Penitenciario anexa copia de la recomendación 02/2008, con el fin de dar Cumplimiento al Segundo Punto.

Mediante Oficio CG-099/02/2008 se presentó denuncia de hechos ante el Director General de la Procuraduría General de Justicia del Estado, para que dentro del ámbito de su competencia resuelva lo que legalmente corresponda.

TERCERA ACCIÓN.

Con la Facultad que le confiere el artículo 2 de la Ley de Ejecución de Sanciones Privativas y Medidas Restrictivas de Libertad para el Estado de Sonora, en relación con el diverso 9 Fracción I, del Estado, con la presente Recomendación, se sirva dar vista al C.



presente recomendación, fueron trasladados a diferentes CERESOS del Estado para efectos de garantizar su integridad y seguridad personal.

QUINTA ACCIÓN.

De cumplimiento urgente al contenido de los ARTÍCULOS 2, 9 Y 14 DE LA Ley de Ejecución de sanciones Privativas y Medidas Restrictivas de Libertad para el Estado de Sonora, ordenando se establezca para los servidores públicos que desempeñen labores de vigilancia en los Centros de Readaptación Social de la entidad, los Programas de Formación y Capacitación Especializada necesarios, a fin de que alcancen la calidad profesional y humana que requieren las funciones que les son encomendadas.

CUMPLIMIENTO:

QUINTA.

Mediante oficio CG-124/03/2008 indica que se tiene contemplado establecer a partir del mes de mayo de 2008 los programas de formación y capacitación especializada tendientes a elevar el nivel de preparación del personal de custodia que labora en los diversos centros de readaptación.

Información de cumplimiento de recomendación antes mencionada.

AUTORIDADES CONTRA LAS QUE SE PRESENTA LA QUEJA:

Agentes de la policía municipal adscritos a la comandancia norte de esta ciudad de Hermosillo, Sonora.

PRIMERA ACCIÓN. Que en ejercicio de las atribuciones que la ley le concede, instruya lo conducente para que ese H. Ayuntamiento que usted preside inicie cursos en materia de derechos humanos dirigidos a personal médico, Jueces Calificadores y elementos de Policía con especial énfasis en temas como la detención arbitraria, retención ilegal y uso diferenciado de la fuerza en la detención de personas, entre otros, para efecto de prevenir y evitar la actualización de violaciones a derechos fundamentales previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CUMPLIMIENTO:

PRIMERA. Mediante oficio identificado con No. IV-10439/2009 y su anexo, recibido el día 21 de octubre, se tiene como presentado al Director General de Seguridad Pública, manifestando que para dar cumplimiento a la primera de las acciones en materia de capacitación a elementos de seguridad pública, exhibe como anexo copia certificada de constancia de capacitación a nombre del agente, el cual participó en el curso denominado "Detención y Conducción de Presuntos Responsables y Manejo de Bastón PR24", impartido por el Instituto Superior de Seguridad Pública del Estado.

----- Por otra parte esta Comisión Estatal de Derechos Humanos, impartió el curso denominado "Justicia de Barandilla y Derechos Humanos y Otros" los días 3, 4 y 5 de noviembre de 2009, por el Director General de Capacitación el cual fue dirigido a servidores públicos del Ayuntamiento, Jueces Calificadores y Médicos Legistas.

SEGUNDA ACCIÓN. Conforme a sus atribuciones instruya lo conducente para efecto de que la Dirección de Asuntos Internos del Municipio concluya la investigación de los hechos que le fueron denunciados por parte del joven ----- en contra de -----, y en su oportunidad resolver lo que en derecho corresponda.

CUMPLIMIENTO:

SEGUNDA. Mediante oficio No. 481/2009, recibido con fecha 29 de octubre de 2009 se tiene por presentado al, Oficial Técnico de la Junta de Honor, Selección y Promoción del H. Ayuntamiento de Hermosillo, y dando respuesta al oficio enviado por esta Comisión Estatal de Derechos Humanos, haciendo del conocimiento que con fecha 6 de noviembre de 2009, se recibió en esa Oficialía Técnica oficio con número de promoción 369 mediante el cual le remitieron el correctivo disciplinario aplicado al agente consistente en amonestación aplicada al elemento referido por recomendación de la Dirección de Asuntos Internos.

SANCIÓN ADMINISTRATIVA:

Mediante oficio de promoción 369, suscrito por el Sub Director General de Seguridad Pública Municipal, se remite correctivo disciplinario que consiste en amonestación aplicada al elemento de referencia, por recomendación de asuntos internos.

Información de cumplimiento de recomendación antes mencionada.

AUTORIDADES CONTRA LAS QUE SE PRESENTA LA QUEJA:

Violación de Autoridad y/o Negligencia Médica por parte de Autoridad Administrativa del Hospital Ignacio Chávez del ISSSTESON de Hermosillo, Sonora.

PRIMERA ACCIÓN. Gire instrucciones a quien corresponda, para que en todos los Hospitales y clínicas del ISSSTESON, se diseñe e imparta un programa integral de capacitación y formación en materia de derechos humanos, con especial énfasis en el contenido, manejo y observancia de las Normas Oficiales Mexicanas en materia de salud, a fin de que el servicio público que proporcionen, tanto el personal médico como el de enfermería, se ajuste al marco de legalidad y las sanas prácticas administrativas que deben de observar en el ejercicio de sus funciones, garantizando que se apliquen los protocolos de intervención precisos, y evitando de esta manera actos como los que dieron origen al presente pronunciamiento, y se envíen a esta Comisión Estatal las constancias con las que se acredite su cumplimiento.

CUMPLIMIENTO:

PRIMERA. Se ha impartido capacitación médica continua en el rubro de los Derechos Humanos a los trabajadores de la salud, así mismo se han girado instrucciones encaminadas a elaborar un programa integral que incluya capacitación y formación en materia de Derecho Humanos de tal forma y para ello se exhibe copia certificada referente al programa de capacitaciones implementado durante el año de 2011 mediante oficio de fecha 03 de febrero de 2012 debidamente asignado por el Director del Centro Médico, "Dr. Ignacio Chávez".

SEGUNDA ACCIÓN. Se dé inicio de manera inmediata al o a los procedimientos legales a que haya lugar con la finalidad de que los responsables de las violaciones a la prestación indebida del servicio público y al derecho a la salud de la finada -----, sean sancionados conforme a derecho, tomando en consideración lo fundado y motivado en el cuerpo de la presente recomendación. Por tal circunstancia le conmino a realizar las investigaciones exigidas por ley, para deslindar responsabilidades administrativas, así como la de carácter penal que resulten aplicables, enviando a este organismo las constancias que le sean requeridas.

CUMPLIMIENTO:

SEGUNDA. Se encuentra en trámite averiguación previa señalada con el No. CI 162572010, misma que a sido integrada en la Agencia del Ministerio Público del Sector Cinco de esta capital. Por lo anterior y de acuerdo a lo establecido en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que las averiguaciones de los delitos les corresponden al Agente del Ministerio Público.

Por parte del Órgano de Control Interno del Instituto se inicio un procedimiento administrativo ante Contraloría General del Estado, recayendo en el expediente No. RO/101/11.

TERCERA ACCIÓN. Se proceda a indemnizar a los beneficiarios legales de -----, conforme lo marca la ley, como consecuencia de la responsabilidad institucional en que incurrieron los médicos y enfermeros adscritos al Hospital Ignacio Chávez del ISSSTESON, que atendieron a la hoy finada, con base en las consideraciones planteadas en el cuerpo de la presente recomendación, y se envíen a esta Comisión Estatal las constancias con las que se acredite su cumplimiento.

Teniendo su fundamento legal la presente petición en lo dispuesto por los artículos 29, 30 y 32 fracción III, del Código Penal vigente en el Estado de Sonora, en relación con lo preceptuado en el numeral 2101 del Código Civil vigente de esta Entidad Federativa.

CUMPLIMIENTO:

TERCERA. Se manifiesta que será la Autoridad Judicial la encargada de determinar si se incurrió en responsabilidad en la atención médica de -----, derivado de ello se fijará el monto de la indemnización misma que será acatada y se realizará el pago correspondiente.

SANCIÓN ADMINISTRATIVA:

Se inició un procedimiento administrativo ante Contraloría General del Estado, recayendo en el expediente No. RO/101/11.

SANCIÓN PENAL:

Se encuentra en trámite procedimiento legal ante la Agencia del Ministerio Público del fuero común, Sector V, con el número de control interno; C.I. 162572010.



Hermosillo, Sonora; a 06 de julio de 2015

CEDH/ UETOM /73/2015

C. Oscar Lagunes Lopez.

PRESENTE.-

En relación a su solicitud de información vía Infomex de folio 00321615, que se recibió en esta Unidad Enlace con fecha 17 de Junio de 2015, en donde solicita de la Comisión Estatal de Derechos Humanos lo siguiente: ***"(i) ¿Cuál es el estado de la recomendación 07/2011 en cuanto a su cumplimiento? En caso de estar totalmente cumplida, explicitar los detalles de cómo las autoridades dieron cumplimiento a cada uno de los puntos recomendatorios o acciones sugeridas en la recomendación."***, como textualmente se lee en su solicitud; al respecto en tiempo y forma en vía de seguimiento y contestación, me permito informarle lo siguiente:

Respuesta (i)

Después de realizarse una exhaustiva búsqueda dentro del acervo documental y de fijación electrónico con el que cuenta esta H. Comisión, tengo a bien informar que la autoridad señalada dentro del cuerpo de la Recomendación en cita, dio inicio y culminó satisfactoriamente el procedimiento administrativo; se impartió capacitación a los elementos de seguridad pública municipal respecto de principios básicos de uso de la fuerza y armas de fuego; se estableció el uso obligatorio de una bitácora en la cual se controle el almacenamiento y distribución de armas de dicha dependencia de seguridad pública municipal; se implementaron cursos de capacitación a los elementos de policía Preventiva y Tránsito Municipal respecto a la normatividad nacional e internacional sobre el actuar del servidor público; se impartieron talleres y cursos sobre sensibilización manejo de emociones y responsabilidad en el ejercicio de la función pública; y por último, se impartieron a los Agentes de Policía Preventiva y Tránsito Municipal, terapias psicológicas para control de emociones.

Sin más por el momento y esperando que la información proporcionada sea de utilidad, quedo a sus órdenes.

ATENTAMENTE

C. VICTOR ALFONSO ENCINAS MASCAREÑO

TITULAR DE LA UNIDAD DE ENLACE PARA LA ATENCIÓN DE SOLICITUDES DE ACCESO A LA
INFORMACIÓN PÚBLICA.


Bld. Luis Encinas y Periférico
Poniente Col. El Choyal C.P. 83130

www.cedhsonora.org.mx

Tel/Fax: 216.30.32 | 216.32.57
Lada sin costo: 01.800.627.2800

Anexo 19

Creación de las Visitadurías Generales V, VI y VII



Hermosillo, Sonora; a 27 de octubre del 2014

CEDH/ UETOM / 54/2014

C. OSCAR LAGUNÉS LÓPEZ.
PRESENTE.-

En relación a su solicitud de información vía infomex de folio 00656614, que se recibió en esta unidad Enlace, con fecha 21 de octubre de 2014, en donde solicita de la Comisión Estatal de Derechos Humanos (i) "¿En qué fecha fueron creadas las Visitadurías Generales 5, 6 y 7 de la Comisión Estatal de Derechos Humanos? (ii) ¿Cuáles son las funciones de éstas?", como textualmente se lee en su solicitud; al respecto en tiempo y forma en vía de seguimiento y contestación, me permito informarle lo siguiente:

Respuesta (i)

En formato de cuadro le comunico la fecha de creación de las Visitadurías Generales de su interrogante


VISITADURÍA GENERAL	FECHA DE CREACIÓN
V	19 de marzo de 2013
VI	19 de marzo de 2013
VII	11 de junio de 2013

Respuesta (ii)

Las funciones de las Visitadurías Generales antes mencionadas son las que marca la Ley 223 que crea a la Comisión Estatal de Derechos Humanos, en su capítulo V, De los Requisitos y Facultades de los Visitadores, este comprendido por los artículos 24 y 25 de la apenas citada Ley.

Así como también las que marca el reglamento interior de este Organismo Defensor de los Derechos Humanos en sus artículos 36 al 40 TER.

Sin más por el momento y esperando que la información proporcionada sea de utilidad, quedo a sus órdenes.

ATENTAMENTE

C. VÍCTOR A. ENCINAS MASCAREÑO
TITULAR DE LA UNIDAD DE ENLACE PARA LA ATENCIÓN DE SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

Bld. Luis Encinas y Periférico
Poniente Col. El Choyal C.P. 83130

www.cedhsonora.org.mx

Tel/Fax: 216.30.32 | 216.32.57
Lada sin costo: 01.800.627.2800

Anexo 20

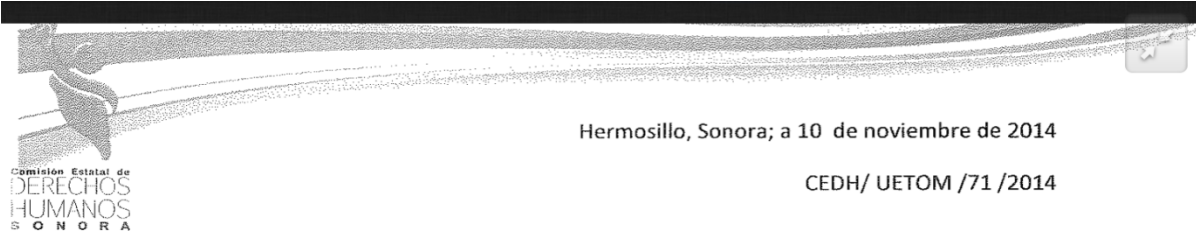
Organismos Públicos de Derechos Humanos de las entidades federativas

No.	Denominación	Abreviatura	Fecha de creación	Sitio web
1	Comisión de Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero	CODDEHUM	28 de septiembre de 1990	http://www.coddehumgro.org.mx/sitio/
2	Comisión Estatal de los Derechos Humanos Chihuahua	CEDHCH	22 de noviembre de 1990	http://www.cedhchihuahua.org.mx/inicio/
3	Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche	CODHECAM	Noviembre de 1990	http://codhecacm.org/
4	Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas	CODHET	6 de diciembre de 1991	http://www.codhet.org.mx/
5	Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana del Estado de Baja California	PDHBC	28 de enero de 1992	http://www.derechoshumanosbc.org/
6	Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima	CDHECO	20 de mayo de 1992	http://www.cdicolima.org.mx/
7	Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato	PDHEGTO	16 de octubre de 1992	http://www.derechoshumanosgto.org.mx/
8	Comisión Estatal de los Derechos Humanos Chiapas	CEDHCHIS	30 de noviembre de 1992	http://www.cedh-chiapas.org/portal/
9	Comisión Estatal de Derechos Humanos Tabasco	CEDHHTB	8 de diciembre de 1992	http://www.cedhtabasco.org.mx/
10	Comisión Estatal de los Derechos Humanos Querétaro	CEDHQ	18 de diciembre de 1992	http://www.cedhgro.org/
11	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León	CEDHNL	28 de diciembre de 1992	http://www.cedhnl.org.mx/
12	Comisión de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo	CDHEH	15 de enero de 1992	http://www.cdhehgo.org.mx/
13	Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila	CODHEC	30 de junio de 1992	http://derechoshumanoscoahuila.org.mx/
14	Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de San Luis Potosí	CEHSLP	Septiembre de 1992	http://www.cedhslp.org.mx/
15	Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo	CDHEQROO	30 de septiembre de 1992	http://www.derechoshumanosqroo.org.mx/portal/portal/
16	Comisión Estatal de Derechos Humanos Sonora	CEHSON	8 de octubre de 1992	http://www.cedisonora.org.mx/portal/
17	Comisión de Derechos Humanos del Estado de México	CODHEM	20 de octubre de 1992	http://www.codhem.org.mx/
18	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Baja California Sur	CEDHBCS	3 de diciembre de 1992	http://www.cedhbc.org.mx/
19	Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla	CDHP	18 de diciembre de 1992	http://www.cdhpuebla.org.mx/
20	Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas	CDHEZ	17 de enero de 1993	http://www.cdhezac.org.mx/
21	Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca	DDHPO	28 de enero de 1993	http://www.derechoshumanosoaxaca.org/
22	Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán	CEDHM	8 de febrero de 1993	http://www.cedhmichoacan.org/Front/Default.aspx#&panel1
23	Comisión Estatal de Derechos Humanos Tlaxcala	CEHTLAX	16 de febrero de 1993	http://cedhtlaxcala.cedhtlax.org.mx/
24	Comisión Estatal de los Derechos Humanos Sinaloa	CEHSH	7 de abril de 1993	http://www.cedhsinaloa.org.mx/
25	Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit	CEDHBCS	13 de julio de 1993	http://www.cedh-nayarit.org/
26	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	CDHDF	30 de septiembre de 1993	http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/nosotros-2/
27	Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco	CEHJ	23 de diciembre de 1997	http://cedhj.org.mx/
28	Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango	CEHDGO	15 de diciembre del 2001	http://www.cedh-durango.org.mx/
29	Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos	CDHM	9 de febrero de 2000	http://www.cdmorelos.org.mx/web/
30	Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán	CODHEY	22 de mayo del 2002	http://www.codhey.org/
31	Comisión Estatal de Derechos Humanos Aguascalientes	CEPHA	10 de febrero del 2003	http://www.dhags.org/
32	Comisión Estatal de Derechos Humanos Veracruz	CEHVV	18 de diciembre de 1990	http://cedhveracruz.ddins.net/derechos_humanos/

Fuente: Elaboración propia con base en las páginas de internet de los OPDH.

Anexo 21

Cumplimiento de las recomendaciones durante el periodo 2005-2012



Hermosillo, Sonora; a 10 de noviembre de 2014

CEDH/ UETOM /71 /2014

C. OSCAR LAGUNÉS LÓPEZ.
PRESENTE.-

En relación a su solicitud de información vía infomex de folio 00656014, que se recibió en esta unidad Enlace, con fecha 21 de octubre de 2014, en donde solicita de la Comisión Estatal de Derechos Humanos *“(i) se solicita a la CEDH describa detalladamente cómo cumplieron las autoridades correspondientes las acciones sugerida en las recomendaciones que tienen el estado de totalmente cumplidas durante el los años: 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012. Lo anterior en virtud de que esta información no está disponible en los informes 2005-2011”*, como textualmente se lee en su solicitud; al respecto en tiempo y forma en vía de seguimiento y contestación, me permito informarle lo siguiente:

Respuesta (i)

Se anexa lo siguiente:

- 1.- Escrito donde se detalla cómo se cumplieron las recomendaciones de los años solicitados.
- 2.- Acta circunstanciada de fecha 07 de julio 2014, en donde se da fe del daño y destrucción de los expedientes de queja.

ATENTAMENTE

C. VÍCTOR A. ENCINAS MASCAREÑO

TITULAR DE LA UNIDAD DE ENLACE PARA LA ATENCIÓN DE SOLICITUDES DE ACCESO A LA
INFORMACIÓN PÚBLICA.

Bld. Luis Encinas y Periférico
Poniente Col. El Choyal C.P. 83130

www.cedhsonora.org.mx

Tel/Fax: 216.30.32 | 216.32.57
Lada sin costo: 01.800.627.2800



Oficio No. VSR-056 /2014.

Hermosillo, Sonora.
07 Noviembre 2014
Asunto: El que se indica.

**C. C.P. VICTOR ENCINAS MASCAREÑO.
TITULAR DE ENLACE DE LA CEDH.
presente.**

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 1º, 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 25 fracción IV, 40 fracción II, de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos 85, 88, 92 93, del Reglamento de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos, le expongo lo siguiente ;

Que por medio del presente conducto y en cumplimiento a las instrucciones giradas a esta Visitaduría de Seguimiento a Recomendaciones, Propuestas de Conciliación y Trámite de Inconformidades, envío a Usted, la relación sobre la solicitud de transparencia en torno a las Recomendaciones de 2005 a 2012, lo anterior a efecto de dar cumplimiento con las disposiciones Constitucionales y legales de la materia.

Estando en la mejor disposición para cualquier duda o aclaración asimismo la ocasión, para enviarle un cordial saludo y mis muestras de mi distinguida consideración y respeto.

**ATENTAMENTE.
EL C. VISITADOR ADJUNTO DE SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES.**

LIC. EDUARDO NEAVE FIGUEROA.

LIC. HORACIO PINEDA ALVARADO

*C.c.p. Lic. Raúl Arturo Ramírez Ramírez Presidente CEDH SONORA.
C.c.p. Lic. Luis Arturo Neblina. Secretario General.
C.c.p. Lic. Jesús Miguel Padres Duran, Oficial Mayor*



AÑO 2005

Recomendación 06/2005: En lo atribuido al primer punto; se inicio la averiguación previa C.I. 1895/2005, negando el ejercicio de la acción penal. En lo referente al segundo punto, se inició procedimiento administrativo No. VG 141/2005, del cual se decretó la inexistencia de responsabilidad administrativa a favor de la autoridad ministerial, de igual forma se decretó inexistencia de responsabilidad a favor de los agentes de la policía judicial del estado.

Recomendación 10/2005: Derivado de la primera acción se inició el procedimiento administrativo bajo el número de expediente RO/23/2006. Seguidamente en atención al segundo punto, se inició la averiguación previa CI 2057/2006, negando el ejercicio de la acción penal. En cumplimiento a la tercera acción mediante oficio UJ-003-2005, la autoridad viene señalando una serie de medidas encaminadas al mejoramiento de salud que presta el hospital Dr. Ignacio Chávez.

AÑO 2006

Recomendación 01/2006: INCLUYE UNICAMENTE LA RECOMENDACIÓN.

Recomendación 02/2006: En atención a la primera y tercera acción, se dio inicio a la Averiguación Previa correspondiente, misma que se resolvió el no ejercicio de la acción penal. De igual forma en lo que concierne al segundo punto; se inició el procedimiento administrativo VG-0019/2009, en el que se determinó la Inexistencia de responsabilidad administrativa.

Recomendación 03/2006: En cumplimiento a la primera y segunda acción se inicio el procedimiento administrativo No. RO/31/06, concluyéndose la existencia de responsabilidad administrativa, imponiéndose la sanción de inhabilitación temporal para desempeñar cualquier empleo, cargo o comisión en el servicio público por tres años. En lo que compete al procedimiento administrativo No. RO/24/06; se decretó no ha lugar a la radicación. Ahora bien en de acuerdo al

1



cumplimiento insatisfactorio de la tercera y cuarta acción, se inició un procedimiento de impugnación respectivo ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el cual se desechó por infundado.

AÑO 2007

Recomendación 02/2007: En cumplimiento a la primera acción, el C. Agente Primero Investigador del Ministerio Público del Fuero Común de Agua Prieta, Sonora, inició la averiguación previa C.I. No. 387/2006, en la que se resolvió el no ejercicio de la acción penal. Por otra parte en lo que respecta a la segunda acción, se inició el procedimiento administrativo No. VG-0001/2008, en el que se determinó la inexistencia de responsabilidad administrativa a favor de los CC. AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO, SECRETARIOS AUXILIARES DE ACUERDOS, AGENTES DE LA POLICÍA JUDICIAL DEL ESTADO; asimismo se determinó existencia de responsabilidad administrativa a cargo de los CC. PERITOS MÉDICOS LEGISTAS a quienes se les impuso una sanción de amonestación. Por último en lo que compete a la tercera acción en fecha 20 y 21 de marzo del 2007, y 16 y 17 de abril del 2007 se llevó a cabo la capacitación denominada "Derechos humanos", de igual manera se impartió la capacitación nombrada "protocolo de Estambul", en fecha 22, 23, y 24 de noviembre de 2006 y 19 de abril del 2007 respectivamente.

Recomendación 03/2007: Correspondiente a la primera acción se inicio el procedimiento administrativo No. 06/2007, resolviéndose la inexistencia de responsabilidad administrativa. En lo que compete a la segunda acción se llevo a cabo la capacitación de elementos de seguridad pública municipal encaminada a la sensibilización de los agentes policiacos en materia de derechos humanos.

Recomendación 04/2007: En virtud de los hechos vertidos, mismo que dieron como resultado al primer punto de la recomendación, el cual consistía en que se diera inicio la averiguación previa, en consecuencia, se integró la Averiguación Previa AP 0078/2009, resolviendo el no ejercicio de la acción penal. Por su parte en lo que compete al segundo punto, consistente en el procedimiento administrativo No. VG-0021/2009, en el cual se determinó la inexistencia de responsabilidad administrativa a favor del Agente del Ministerio Público y Jefe de Grupo, así como de los Agentes de la Policía Estatal Investigadora, y existencia de responsabilidad administrativa en contra de los peritos médicos legistas A y B,

2



imponiéndoseles la sanción de amonestación con apercibimiento de sanción mayor.

Recomendación 06/2007: De acuerdo a la primera acción, y derivado de la dilación en la procuración de justicia, dentro de la averiguación previa 467/2007, resolviéndose el no ejercicio de la acción penal por parte de la autoridad ministerial. De igual forma en lo que compete a la segunda acción; se inició el procedimiento administrativo VG-26/2007, del cual se decretó la inexistencia de Responsabilidad Administrativa.

Recomendación 07/2007: En atención al primer punto, se instauró el procedimiento administrativo No. 122/2007, dentro del cual se absolvió de toda responsabilidad a los elementos de referencia. En la que compete al segundo punto; se hizo constar que las unidades policiacas fueron debidamente acondicionadas en los términos sugeridos. En relación a la tercera de las acciones sugeridas, se llevó a cabo la capacitación de Elementos pertenecientes a seguridad pública municipal, por parte de personal de este Organismo, haciendo énfasis en los temas de mayor importancia en materia de Derechos humanos.

Recomendación 09/2007: En lo que corresponde al primer punto resolutivo, toda vez que se acreditó la dilación en la procuración de justicia correspondiente a la averiguación previa CI. 1398/04, en la cual la Autoridad Ministerial resolvió el no ejercicio de la acción penal. En consecuencia, y referente al procedimiento administrativo solicitado en el Punto número dos; no se decretó responsabilidad administrativa en contra de la fiscalía.

Recomendación 10/2007: Resultado de la primera acción, se decretó no a lugar la radicación del procedimiento de determinación de responsabilidad administrativa. En lo que compete a la segunda y tercera acción, por parte del Sector salud del estado en coordinación con la CONAMED; tomaron las medidas pertinentes encaminadas a evitar posibles violaciones de derechos humanos en el sector salud.



Recomendación 11/2007: En ejercicio de las atribuciones de este Organismo defensor de derechos humanos, se instruyó lo conducente para que se le vista a la Autoridad Ministerial, la cual resolvió el no ejercicio de la acción penal. Por otra parte en lo que compete al segundo punto; el procedimiento administrativo se decretó la inexistencia de responsabilidad administrativa. En el tercer y último punto se llevaron a cabo las capacitaciones dirigidas a los funcionarios públicos municipales de Naco, Sonora, en materia de Derechos humanos.

Recomendación 12/2007: Derivada de la queja iniciada de oficio por las malas condiciones en la que se encontraba la Comandancia de Seguridad Pública Municipal de Guaymas, Sonora, en específico el área de barandilla. En virtud de lo anterior fue construida una nueva comandancia de seguridad pública municipal, con lo cual se cumplió a cabalidad con todos y cada uno de los puntos resolutivos.

Recomendación 14/2007: En con lo que respecta al primer punto derivado de dilación en la procuración de justicia dentro de la averiguación previa CI 027/07, la cual se solicitó se resolviera conforme a Derecho, siendo así que en fecha 09 de Noviembre del año 2007, la fiscalía decretó el no ejercicio de la acción penal dentro de los autos de la averiguación previa 0663/2007. De igual forma en lo que compete al Segundo punto se inició el procedimiento administrativo No. L.P 195/07 dentro del cual se decretó la inexistencia de Responsabilidad Administrativa.

Recomendación 15/2007: En cumplimiento al primer punto resolutivo, se inició un procedimiento administrativo, siendo el No 29/2007, dentro del cual se determinó sancionar a los servidores públicos involucrados en los hechos denunciados por la quejosa con Amonestación y Apercibimiento. En lo que respecta a la segunda acción, se impartieron las capacitaciones requeridas dirigidas a elementos adscrito a la Seguridad Pública Municipal, misma que fueron impartidas por el propio personal de este Organismo.

Recomendación 16/2007: En lo que respecta a la primera acción se inició procedimiento administrativo en contra del Sindico Municipal de Nacozari de García, Sonora, encontrándolo parcialmente responsable, por lo que fue suspendido temporalmente de sus labores sin goce de sueldo por el termino de 5

4)



días. Asimismo en cumplimiento a la tercera acción el C. Presidente de Nacozari de García, Sonora, giró atento oficio exhortando a los funcionarios municipales a respetar los derechos fundamentales de los ciudadanos consagrados en nuestra carta magna, circular que fue firmada de conformidad por todos y cada uno de los funcionarios del municipio antes citado. Por último en lo que concierne a la segunda acción mediante oficio signado por el C. Presidente Municipal, Secretario Municipal y Sindico Procurador Municipal de Nacozari de García, Sonora, se resolvió, hicieron constar la carta de asignación del quejoso.

Recomendación 17/2007: Referente a la primera acción, dentro del Expediente No 231/2006, se otorgó el perdón más amplio a favor del procesado, dictándose Auto de sobreseimiento, mismo Auto que surtió efectos de sentencia absolutoria. En lo que compete al procedimiento Administrativo, la Visitaduría de la PGJE, determinó la existencia de responsabilidad administrativa, imponiéndose la sanción de amonestación. Por último, dentro del procedimiento administrativo OCEG/DH/001/2010, se resolvió que no había lugar a instruir un procedimiento administrativo, toda vez que no se fue ratificada la denuncia en contra de los servidores públicos de Naco, Sonora.

Recomendación 18/2007: En lo que compete al primer punto, se advierte que la averiguación previa iniciada con número de expediente CI 039/06, misma que posteriormente fue elevada a la averiguación previa No. 0270/08, en virtud de haberse otorgado el perdón más amplio, se resolvió el no ejercicio de la acción penal. Por otra parte, y correspondiente a la segunda acción se inició el Procedimiento administrativo con No de Exp VG-15/08, decretándose que no existió responsabilidad administrativa por parte de la fiscalía.

Recomendación 19/2007: En cumplimiento con la primera acción, se inicio procedimiento administrativo No 867/2007; el cual derivó en inexistencia de responsabilidad administrativo por parte del órgano de control. En lo que compete a la segunda acción se inició la averiguación previa CI 1241/2007, resolviéndose el no ejercicio de la acción penal por parte del Agente Segundo Investigador del Ministerio Público del Fuero Común de Nogales, Sonora. En relación al cuarto punto en el mes de abril del 2008 se llevó a cabo el curso de capacitación de 22 elementos de seguridad y custodia del sistema estatal penitenciario, misma capacitación que fue extendida a los distintos centros de readaptación social del Estado. En lo que compete a la tercera acción el C.

5



Titular de Seguridad Penitenciaria, tomó las medidas necesarias para salvaguardar la integridad y/o seguridad del interno representado, no habiéndose presentado algún otro incidente en contra del mismo.

Recomendación 20/2007: En cumplimiento a la primera acción se dio inicio a la averiguación previa 121/2010, resolviéndose el no ejercicio de la acción penal. De acuerdo a la segunda acción se inició el procedimiento administrativo decretándose la inexistencia de responsabilidad administrativa a favor de los Agentes de Policía Estatal Investigadora.

RECOMENDACIONES 2008.

02/2008: Recomendación dirigida al C. Coordinador del Sistema Estatal Penitenciario, misma que fue aceptada y acatada a cabalidad en todos sus puntos en virtud que fue iniciada la averiguación previa ante el Agente del Ministerio Público por los hechos suscitados motivo de la recomendación así como el procedimiento administrativo de responsabilidad ante el Organismo Competente, así también se implementaron capacitaciones en materia de Derechos Humanos a servidores públicos pertenecientes al Sistema Estatal Penitenciario.

03/2008: Recomendación dirigida al Presidente Municipal de Hermosillo, por violaciones a los Derechos Humanos consistentes en violación al derecho de petición, asimismo se cumplió dicha recomendación en virtud que la autoridad dio respuesta por escrito al peticionario, así mismo se inició procedimiento administrativo de responsabilidad ante la autoridad competente.

04/2008: Recomendación dirigida al Presidente de Cajeme, Sonora, misma que se cumplió a cabalidad en virtud que se dio vista al Agente del Ministerio Público a efecto de que se integrara la averiguación previa, así también se procedió a iniciar el procedimiento administrativo de responsabilidad ante la autoridad competente y se impartieron capacitaciones en materia de Derechos Humanos.

6



05/2008, Recomendación dirigida al C. Presidente Municipal de Cajeme, Sonora, misma que fue acatada en su totalidad en virtud que se inicio la averiguación previa ante el Agente del Ministerio Público, se procedió a iniciar el procedimiento administrativo ante el órgano competente y se impartieron capacitaciones en materia de Derechos Humanos.

08/2008: Recomendación dirigida al C. Presidente Municipal de Puerto Peñasco, misma que fue cumplimentada en todos sus puntos en virtud que se inicio la averiguación previa ante el Agente del Ministerio Público del Fuero Común. Asimismo se dio inicio al procedimiento administrativo de responsabilidad en contra de los servidores públicos involucrados, así también se dio capacitación en materia de Derechos Humanos.

10/2008. Recomendación dirigida al Secretario de Seguridad Publica en el Edo, misma que fue cumplimentada en su totalidad toda vez que se giraron instrucciones a los Directores de los CERESOS de Sonora a efecto que se respeten los derechos humanos de las personas que visitan a sus familiares y que se eviten las revisiones indignas, asimismo se gestiono ante las autoridades competentes el presupuesto a efecto de adquirir el equipo y la tecnología para la detección de objetos prohibidos, se inició el procedimiento administrativo ante la autoridad competente en contra de quien o quienes resulten responsables por motivo de los presentes hechos, así también se impartieron capacitaciones en materia de derechos humanos a personal del Sistema Estatal Penitenciario y se procedió a la implementación de buzones de quejas y sugerencias en los Centro de Readaptación del Estado de Sonora.

11/2008. Recomendación dirigida al Presidente Municipal de Cajeme y al C. Procurador General de Justicia en el Estado mismas que fueron cumplidas en su totalidad en virtud que se inicio la averiguación previa y el procedimiento administrativo correspondientes ante las autoridades competentes. Asimismo se inicio las capacitaciones en materia de Derechos Humanos.

12/2008: Recomendación dirigida al Procurador General de Justicia en el Edo. Misma que fue cumplimentada en todos sus puntos, en virtud que se llevaron a cabo capacitación en materia de Derechos Humanos a personal de la Procuraduría General de Justicia.

7



13/2008: Recomendación dirigida al Presidente Municipal de Caborca, Sonora por violaciones a los Derechos Humanos consistentes en retención ilegal asimismo esta recomendación se cumplió a cabalidad por la autoridad, lo anterior toda vez que se dio vista al Agente del Ministerio Público del Fuero Común por los presentes hechos así también se dio inicio al procedimiento administrativo de responsabilidad, y se impartieron capacitación en materia de derechos humanos a los elementos de seguridad publica municipal de ese Ayuntamiento.

14/2008: Recomendación dirigida al C. Presidente Municipal misma que se cumplió en su totalidad en virtud que se dio vista al Fiscal del Fuero Común para la integración de la averiguación previa así también se procedió a iniciar el procedimiento administrativo de responsabilidad y se impartieron capacitación en materia de Derechos Humanos a personal de Seguridad Pública Municipal.

15/2008: Recomendación dirigida al H. Ayuntamiento de Pitiquito, Sonora, misma que fue aceptada y cumplimentada en la totalidad de sus puntos, en virtud que se dio vista al Agente del Ministerio Público del Fuero Común a efecto que se investigaran los presentes hechos motivo de la recomendación, se instauró el procedimiento administrativo a los servidores públicos involucrados y se dotó a las celdas de la comandancia de la Policía las medidas y recursos necesarios a fin de evitar se volvieran a repetir los presentes hechos así como también se impartieron capacitaciones en materia de Derechos Humanos a los servidores públicos pertenecientes de ese H. Ayuntamiento.

16/2008 Recomendación dirigida al Presidente Municipal de Imuris Sonora, y al C. Procurador General de Justicia en el Estado, en la cual se cumplieron en todos sus puntos lo anterior en virtud que se inicio la averiguación previa por la probable conductas constitutivas de delito así como también se iniciaron ante los Órganos Competentes los procedimientos Administrativos de Responsabilidad, se impartió además capacitación en materia de Derechos Humanos a los Servidores Públicos pertenecientes a estas corporaciones para el mejor desempeño de su labor.

17/2008 Recomendación dirigida al Presidente Municipal de Imuris Sonora, y al C. Procurador General de Justicia en el Estado, en la cual se cumplieron en todos

8



sus puntos lo anterior en virtud que se inicio la averiguación previa por la probable conductas constitutivas de delito así como también se iniciaron ante los Órganos Competentes los procedimientos Administrativos de Responsabilidad, se impartió además capacitación en materia de Derechos Humanos a los Servidores Públicos pertenecientes a estas corporaciones para el mejor desempeño de su labor.

19/2008: Recomendación dirigida al Procurador General de Justicia en el Estado en el cual se cumplió a cabalidad toda vez que se procedió a iniciar con la averiguación previa ante el Agente del Ministerio Público así como también se inicio el procedimiento administrativo de responsabilidad en contra de los Servidores Públicos involucrados en los hechos motivo de la recomendación.

20/2008 Recomendación dirigida al Presidente Municipal de Hermosillo en la cual se cumplió a cabalidad sus tres puntos lo anterior toda vez que se dio inicio ala averiguación previa ante el Agente del Ministerio Público y se dio inicio al procedimiento administrativo de responsabilidad, así también se impartieron capacitación en materia de Derechos Humanos.

21/2008: Recomendación dirigida al C. Procurador General de Justicia en el Estado misma que fue cumplimentada en sus dos puntos lo anterior en virtud que se inició la averiguación previa por la probable conducta delictivas cometidas por servidores públicos de la Policía Estatal Investigadora así como también el procedimiento administrativo de responsabilidad ante la autoridad competente.

RECOMENDACIONES 2009

01/2009: Recomendación dirigida al Secretario Ejecutivo de Seguridad Pública en el Estado, en la cual sus puntos fueron cumplidos en virtud que se inicio la averiguación previa correspondiente por los hechos materia de la queja, asimismo se iniciaron los procedimientos administrativos de responsabilidad.



02/2009: Recomendación dirigida al C. Presidente Municipal del H. Ayuntamiento de Guaymas, Sonora, mediante las cuales se cumplieron a cabalidad, en virtud que se dio vista ante el Agente del Ministerio Público del Fuero Común a efecto que procediera a iniciar la Averiguación Previa en contra de los servidores Públicos involucrados, asimismo se inició el procedimiento administrativo de responsabilidad ante el Órgano Interno de Control y se impartió capacitación en materia de Derechos Humanos a los elementos de seguridad pública.

03/2009: Recomendación dirigida al Presidente Municipal del H. Ayuntamiento de San Luis Río Colorado, misma recomendación que fue cumplida en su totalidad, ello en virtud que se dio vista al Agente del Ministerio Público del Fuero Común a efecto que de dar inicio a la averiguación previa, así como también se procedió a iniciar ante el Órgano Competente el procedimiento administrativo de responsabilidad, mismo que concluyó en tiempo y forma. También se llevaron a cabo las capacitaciones en materia de Derechos Humanos a los elementos de Seguridad Pública Municipal.

04/2009: Recomendación dirigida al Presidente Municipal de Hermosillo, en la cual fue cabalmente cumplida lo anterior en virtud que se inició averiguación previa ante el Agente del Ministerio Público del Fuero Común por la probable comisión de delitos cometidos por servidores públicos, así como también se dio inicio ante el Órgano Competente el procedimiento administrativo de responsabilidad en contra de los servidores públicos involucrados, y se elaboraron cursos de capacitación en materia de Derechos Humanos para el mejor desempeño de la labor en la función pública.

05/2009: Recomendación dirigida al Procurador General de Justicia en el Estado misma que fue cumplida a cabalidad con dos puntos a saber, el primero de ellos fue el inicio de la averiguación previa en contra de los Elementos involucrados ante el Representante Social, misma indagatoria que fue resulta con el No Ejercicio de la acción penal, asimismo también se inicio procedimiento administrativo de responsabilidad.

06/2009: Recomendación emitida al H. Ayuntamiento de San Luis Río Colorado, en la cual se cumplimentaron a cabalidad todos los puntos de la misma, toda vez que se inicio ante el Fiscal del Fuero Común la averiguación previa por la probable comisión de delitos cometidos por servidores públicos, asimismo fue radicado ante el Órgano Competente el procedimiento administrativo de responsabilidad en contra del servidor publico responsable,, se giró circular a los elementos de seguridad publica municipal en la cual se instruyó a dar cumplimiento a los mandatos Constitucionales y legales para el mejor desempeño de sus labores, así mismo también se llevaron a cabo las capacitaciones en materia de Derechos Humanos a los servidores públicos de dicho ayuntamiento.

10



07/2009 Recomendación dirigida al H. Ayuntamiento de Empalme, Sonora por violación al derecho de petición, en virtud que cesaron los efectos del acto que se reclamó toda vez que la autoridad dio contestación al quejoso sobre su petición.

08/2009: Recomendación dirigida al C. Presidente Municipal de Huatabampo Sonora, mediante la cual fue aceptada, sin embargo no se enviaron las pruebas para su cumplimiento por lo que se le oriento a la parte quejosa a efecto que podría interponer el recurso de inconformidad ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

09/2009: Recomendación dirigida al H. Ayuntamiento de Caborca Sonora, misma que fue cumplida en su totalidad en virtud que se inicio averiguación previa en contra de los elementos involucrados asimismo se dio vista ante el Órgano de Control Interno a efecto de iniciar el procedimiento administrativo de responsabilidad en contra de los funcionarios involucrados en los hechos, y se impartieron capacitaciones en materia de Derechos Humanos a los elementos de seguridad pública municipal.

10/2009: Recomendación emitida al H. Ayuntamiento de Hermosillo, en la cual se recomendó iniciar cursos de capacitación en materia de Derechos Humanos a personal de Seguridad Pública Municipal, misma que fue cumplida llevándose a cabo dicha capacitación.

11/2009: Recomendación dirigida al Presidente Municipal del Ayuntamiento de Hermosillo, en el cual fue cabalmente cumplida en todos sus puntos lo anterior en virtud que se iniciaron cursos de capacitación en materia de Derechos Humanos a los elementos de seguridad pública municipal, así mismo se concluyó en tiempo y forma el procedimiento administrativo ante la Dirección de Asuntos Internos de ese H. Ayuntamiento.

12/2009. Recomendación dirigida al C. Presidente Municipal de Cajeme, Sonora mediante el cual se inicio la averiguación previa ante el agente del ministerio público del fuero común por los hechos constitutivos de delito así como también se giraron las instrucciones pertinentes a efecto de asignar personal para la custodia de las personas detenidas así también se instauró el procedimiento administrativo de responsabilidad en contra de los servidores públicos involucrados, se gestionó ante las autoridades competentes la obtención de recursos para la adquisición de los equipos de tecnología y se instruyó al

))



personal de seguridad pública municipal a efecto que se acaten las normas constitucionales y legales para el mejor desempeño de sus funciones.

13/2009: Recomendación emitida al H. Ayuntamiento de San Luis Río Colorado, por violaciones a los Derechos Humanos consistentes en Retención Ilegal, misma recomendación que cabalmente cumplida en todos sus puntos a saber;

En lo que respecta la punto numero uno, se inicio averiguación previa ante la Fiscalía Estatal en contra de Elementos de la Policía Municipal, por la probable comisión del delito de **ABUSO DE AUTORIDAD, INCUMPLIMIENTO DE UN DEBER LEGAL.**

En el segundo punto de la recomendación se inició y concluyó en tiempo y forma el procedimiento administrativo de responsabilidad ante la autoridad competente en contra de los elementos de la Policía Municipal de dicho Ayuntamiento en el cual se declaró la existencia de responsabilidad.

Se instruyó al personal de seguridad pública municipal a efecto que se dieran cumplimiento a las disposiciones Constitucionales y Legales para un mejor desempeño de su labor, así como también se inició capacitación a dicho personal en materia de Derechos Humanos, con estas acciones se dio por cumplida dicha recomendación .

14/2009 Recomendación dirigida al Presidente Municipal de Navojoa misma que fue cumplida en virtud que se dio vista al agente del Ministerio Público por la probable comisión de un delito cometido por servidores públicos así mismo se instauró el procedimiento administrativo de responsabilidad y se impartieron capacitaciones en materia de Derechos Humanos a los Servidores Públicos.

15/2009. Recomendación dirigida al Secretario de Hacienda del Estado, misma que fue cumplida a cabalidad en todos sus puntos en virtud que se inicio el procedimiento administrativo de responsabilidad ante el Órgano Competente se giraron las instrucciones conducentes a restituir al quejoso en el goce de sus derechos humanos asu como se dio vista ala Procuraduría General de Justicia en el Edo a efecto que se iniciara con la averiguación previa correspondiente por los presentes hechos.

16/2009. Recomendación dirigida al Secretario del Trabajo misma que fue aceptada parcialmente en virtud que se aceptó el punto numero uno dando cumplimiento al mismo en virtud que se resolvió sobre el exhorto en el cual la Junta se declaró incompetente para conocer del mismo.



17/2009: Recomendación dirigida al Presidente Municipal de Puerto Peñasco, misma que fue cumplimentada de la siguiente manera; tocante al punto numero uno se inicio la averiguación previa ante el Agente del Ministerio Público del Fuero Común, en contra de la autoridad responsable por la probable comisión de delitos cometidos por servidores públicos y/o lo que resulte, en perjuicio del quejoso, así también y para dar cumplimiento a la punto Segundo de la Recomendación, se inició el procedimiento administrativo de responsabilidad en contra del servidor publico involucrado en los hechos, tocante al punto Tercero, se instruyó a personal de seguridad publica municipal a efecto que se apegaran a los principios Constitucionales en su labor, y en lo que respecta al Cuarto Punto se llevo a cabo la capacitación a los servidores públicos en materia de Derechos Humanos a efecto de prevenir tales violaciones.

18/2009. Recomendación dirigida al Secretario del Trabajo en el Edo, por la dilación en la administración de justicia misma recomendación que fue aceptada parcialmente toda vez que únicamente se aceptó el punto Primero, mismo que se cumplió a cabalidad en virtud que se dio el impulso procesal al juicio arbitral a efecto de llevar a cabo las diligencias tendientes a resolver en definitiva sobre el asunto laboral.

19/2009: Recomendación dirigida ala Junta Local de Conciliación y Arbitraje, misma que fue aceptada, no obstante dicha recomendación quedó sin materia dada la naturaleza del asunto toda vez que el quejoso se desistió de la acción laboral que había ejercido ante la responsable.

20/2009, Recomendación emitida al Secretario del Trabajo, (**JUNTA LOCAL DE CONCILIACION Y ARBITRAJE**) por dilación de la administración de justicia,

Acciones tomadas: se llevó a cabo las diligencias tendientes a emplazar a las partes a efecto de llevar a cabo la audiencia 873 de la Ley Federal del Trabajo

21/2009: Recomendación dirigida a la Junta Local de Conciliación y Arbitraje por la Dilación en la Administración de Justicia, así mismo las acciones tomadas por la autoridad responsable consistieron en que se llevaron a cabo las etapas procesales del juicio arbitral dictándose el laudo correspondiente, no obstante y por manifestación expresa de la parte quejosa, se desistió de los otros puntos de la recomendación citada en virtud que no tenia interés alguno en las responsabilidades administrativas y/o penales que pudieran derivar. Por lo que con tal manifestación y a la solución satisfactoria se dio por cumplimentada la recomendación.

13



22/2009: Recomendación dirigida a la Junta Local de Conciliación y Arbitraje misma que fue cumplimentada en virtud que se le dio el impulso procesal al juicio arbitral.

23/2009 Recomendación dirigida al C. Procurador General de Justicia en el Estado, en la cual se recomendó dos puntos mismos que fueron cumplidos a cabalidad en virtud que se dio inicio de manera oficiosa la averiguación previa, por la probable comisión de delito de abuso de autoridad, violación equiparable y/o lo que resulte, asimismo se dio inicio al procedimiento administrativo ante el Órgano de Control Interno Competente, en la cual concluyó en tiempo y forma.

24/2009: Recomendación dirigida al Presidente Municipal del H. Ayuntamiento de Hermosillo, en la cual se tuvo por cumplida a cabalidad en virtud que se dio vista al Agente del Ministerio Público el cual inició la averiguación previa por la probable comisión de conductas constitutivas de delitos por parte de servidores públicos, asimismo se concluyó el procedimiento administrativo, y se impartieron capacitaciones en materia de Derechos Humanos.

25/2009: Recomendación dirigida al C. Procurador General de Justicia en el Estado, mediante el cual se cumplieron los dos puntos en virtud que se le dio vista al Agente del Ministerio Público del Fuero Común para la integración de la averiguación previa por la probable comisión del delito de abuso de autoridad, asimismo se integró y concluyó en tiempo y forma ante el Órgano Competente, el procedimiento administrativo de responsabilidad.

26/2009: Recomendación emitida al H. Ayuntamiento de San Luis Rio Colorado, en la cual se cumplimentaron a cabalidad todos los puntos de la misma, toda vez que se inicio ante el Fiscal del Fuero Común la averiguación previa por la probable comisión de delitos cometidos por servidores públicos, asimismo fue radicado ante el Órgano Competente el procedimiento administrativo de responsabilidad en contra del servidor publico responsable,, se giró circular a los elementos de seguridad publica municipal en la cual se instruyó a dar cumplimiento a los mandatos Constitucionales y legales para el mejor desempeño de sus labores , así mismo también se llevaron a cabo las capacitaciones en materia de Derechos Humanos a los servidores públicos de dicho ayuntamiento.

27/2009. Recomendación dirigida al Procurador General de Justicia en el Edo. Misma que cumplimentada en su totalidad en virtud que se inicio la averiguación previa en contra de los servidores públicos involucrados en los presentes hechos asi como también se dio



vista al Órgano Competente a efecto que iniciara el procedimiento administrativo de responsabilidad.

28/2009: Recomendación emitida a la Procuraduría General de Justicia, por dilación en la procuración de Justicia, asimismo dicha recomendación fue cumplimentada con las siguientes acciones; en cuanto a la averiguación previa materia de la queja fue resulta por la Fiscalía Estatal en ejercicio de sus atribuciones en la cual resolvió el no ejercicio de la acción penal resolución que fue confirmada por la Superioridad, asimismo se procedió a dar cumplimiento a los puntos segundo y tercer iniciando dicha Procuraduría con el inicio de la averiguación previa así como el procedimiento administrativo en contra del Agente del Ministerio Público señalado como autoridad responsable.

29/2009. Recomendación dirigida al C. Presidente Municipal de Santa Ana Sonora en la cual se cumplió a cabalidad lo anterior en virtud que se le dio vista al Agente del Ministerio Público del Fuero Comun sobre los presentes hechos para el efecto que iniciara la averiguación previa por la probable conductas delictivas cometidas por servidores públicos asimismo se inicio el procedimiento administrativo de responsabilidad en contra de los servidores públicos involucrados y se impartieron cursos en materia de Derechos Humanos a los elementos de seguridad pública municipal.

30/2009. Recomendación dirigida al C. Procurador General de Justicia en el Edo. Misma que fue cumplimentada en sus tres puntos en virtud que se inicio la averiguación previa y el procedimiento de responsabilidad administrativa ante las autoridades competentes y se procedió al desahogo de las diligencias pendientes a efecto de resolver en definitiva la averiguación previa materia de la presente recomendación ante la dilación en la misma.

RECOMENDACIONES 2010

Recomendación 01/2010: En cumplimiento a la primera acción se inició la averiguación previa C.I. 279/2010, por parte del Agente del Ministerio Público del Sector IV de esta ciudad capital, por el delito de Abuso de Autoridad. En lo atañe a la segunda acción se inició el procedimiento administrativo No. 033/2010, determinándose la improcedencia de la queja. Por ultimo en lo que respecta al

15



tercer punto, se llevó a cabo la capacitación de elementos de seguridad pública municipal de Hermosillo, Sonora, mismo que se denominó "...Manejo y control de emociones, para el legal cumplimiento del deber policiaco".

Recomendación 02/2010: De acuerdo a la **primera** acción los Adolescentes internos recibieron atención médica y psicológica quienes participaron en el Programa de Pensamiento Pro social y de reconstrucción personal. Seguidamente en atención a la **segunda** acción, se inició procedimiento administrativo en contra de los agentes de la policía estatal de seguridad pública estatal a quienes se les aplicó la sanción administrativa correspondiente. Por otro lado, en atención al **tercer** punto se presente denuncia ante la autoridad ministerial del Sector II. En lo que atañe a la **sexta** acción, quien fungía como jefe de vigilantes en el centro intermedio, presentó su renuncia en carácter de irrevocable. En atención a la **Séptima** acción, se capacitó a los custodios de los diversos centros de internamiento relativos a derechos humanos. Por ultimo en atención a la **octava**, se iniciaron los trabajos de remodelación en el centro de tratamiento intermedio. **Se mostró falta de interés por parte de los quejosos.**

Recomendación 04/2010: En atención a la segunda acción, se inició la averiguación previa 883/2010, por parte del Agente del Ministerio Público del Fuero Común del Sector II de Hermosillo, Sonora. En lo que compete a la tercera acción se llevo a cabo la capacitación denominada "seguridad pública y derechos humanos", impartida por el C. LIC. SERGIO GOCOBACHI PARTIDA, dirigida a elementos de la policía estatal de seguridad pública, misma que se llevó a cabo el día 30 de abril del 2010, en Nogales, Sonora. En lo que compete a la primera acción, se inició el procedimiento administrativo con No. de Expediente L.P. 97/2010.

Recomendación 05/2010: De acuerdo a la segunda y primera acción, se inició la averiguación previa 1313/2010, por parte del Agente del Ministerio Público de Cajeme, Sonora, por la probable comisión de Abuso de Autoridad, Incumplimiento de un deber legal y/o lo que resulte. Asimismo en atención a la tercera acción se inició el procedimiento administrativo VG-11/2011, resolviendo la Inexistencia de Responsabilidad administrativa a favor de los Médicos Legistas y Elemento de la Policía Estatal Investigadora. Por ultimo en lo que atañe a la cuarta acción quedó sin efectos en virtud de la resolución de la inexistencia de la responsabilidad administrativa.

16



Recomendación 06/2010: se tiene por aceptada pero sin prueba de cumplimiento de conformidad con el numeral 92 fracción V del Reglamento Interior de este Organismo.

Recomendación 08/2010: En atención a la primera acción, se inició la averiguación previa AP 15/09, por la probable comisión de los delitos de abuso de autoridad o incumplimiento de un deber legal y contra la procuración y administración de justicia, resolviéndose el no ejercicio de la acción penal. Ahora bien, en cumplimiento con la tercera acción a los quejosos se les canalizó al DIF municipal, quien a su vez canalizó para que recibieran atención psicológica. En lo que compete a la segunda acción se inicio el procedimiento administrativo VG-62/2010, decretándose la Existencia de responsabilidad administrativa del C. Agente del Ministerio Público de Puerto Peñasco, Sonora, imponiéndose la sanción de Amonestación.

Recomendación 09/2010: En lo que corresponde a la primera acción, la Dirección de asuntos internos, dictó acuerdo negando la procedencia de la queja por falta de elementos en donde resultaran involucrados los Elementos adscritos a Seguridad Pública Municipal. Asimismo en cumplimiento a la segunda y tercera acción; se inició la AP. 0063/2010, ejercitándose acción penal asignándosele el número de proceso 98/11. Por parte en atención a la cuarta acción se llevó a cabo la capacitación de los Elementos policiacos denominado Función policial y Derechos humanos, mismo que se dividió en dos cursos el primero de ellos en fecha 3 y 4 de noviembre del 2011, y el segundo en fecha 26 y 27 del 2012.

Recomendación 10/2010: únicamente se cuenta con la recomendación.

Recomendación 11/2010: En atención al **primer** punto se inicio el procedimiento administrativo No. 361/2010, decretándose la inexistencia de responsabilidad administrativa. Seguidamente en lo que compete a la **segunda** acción, señalan que tanto el Bando de Policía y Gobierno como el Reglamento de Tránsito, establecen claramente los procedimientos que deben de observarse por parte de los jueces calificadores, médicos legistas y servidores públicos de la Dirección de Seguridad Pública Municipal. No obstante, el C. Presidente Municipal solicitó la

17



elaboración de un manual interno de procedimientos, que establezca las formas y mecanismos para practicar las pruebas físicas de alcoholemia. Aprobándose por unanimidad, siendo publicado en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado, bajo número 46, Tomo CLXXXVII. Por otra parte En cabal cumplimiento a la **tercera** y **cuarta** acción se impartieron los cursos denominado “manejo y control de emociones para el legal cumplimiento del deber policiaco”, el cual se llevo a cabo del día 23 de agosto del 2010 al 20 de septiembre del 2010. Por ultimo de acuerdo a la Quinta acción se calibraron los alcoholímetros en fecha 07/09/2010.

Recomendación 12/2010: En cumplimiento a la primera acción, el C. Agente Investigador del Ministerio Público Sector VI, inició la averiguación previa CI. 109/2010. En lo que respecta a las tres acciones más restantes no se llevaron a cabo debido a la falta de intereses por parte del quejoso, por lo que mediante acuerdo de fecha 15 de Agosto del 2011, se dio por concluido.

Recomendación 13/2010: En cumplimiento a la primera acción se interpuso denuncia ante la Agencia Investigadora del Ministerio Público del Fuero Común de Banámichi, Sonora, quedando asentada con el número de control preliminar 56/2010, y en acto seguido se elevó a averiguación previa AP 17/2010, donde se expone que no hay interés jurídico por ambas partes, lo que da como resultado el otorgamiento del perdón entre los mismo. En atención a la segunda acción, se inicio el procedimiento administrativo de Responsabilidad ante Contraloría en contra de los policías municipales, el cual se resolvió debido al antecedente que hay un otorgamiento de perdón entre las partes. En cumplimiento a la tercera acción, toda vez que no se encontró una responsabilidad administrativa no fueron separados de sus cargos los Elementos policiacos.

Recomendación 14/2010: En cumplimiento a la **primera y septima** acción, se inició el procedimiento administrativo 207/10, resolviéndose la suspensión preventiva del Agente policiaco. Respecto al **segundo** punto, se le dio vista al Agente Investigador del Ministerio Público Especializada en delitos de Homicidio y Lesiones Dolosas, dando inicio a la averiguación previa C.I. 101/10, la cual fue consignada ante el Juez Séptimo de Primera Instancia de lo Penal, recayéndole el expediente No 290/2010. En lo que concierne a la **tercera** acción señala que será la autoridad judicial la competente quien condene al ayuntamiento de Hermosillo, Sonora, la reparación del daño y perjuicios y la indemnización que en su caso proceda. Seguidamente en cumplimiento a los puntos **cuarto, quinto y sexto**, se

18



impartieron cursos de capacitación denominados “facultades y obligaciones de los elementos de policía, control y manejo de emociones y calidad humana en el servicio. (**Acciones octavo y noveno no se cumplieron.**)

Recomendación 15/2010: En atención a la **primera** acción se giró un oficio al departamento de enfermería para que se aplicará la instrucción de que no se volviera a presentar un caso similar en los servicios de hospitalización del nosocomio. En relación a la **segunda** acción, el instituto adoptó las medidas preventivas para evitar la repetición de los actos de discriminación sufridos por el quejoso y que pudiera sufrir alguna otra persona. En lo que concierne a la **tercera** acción, se solicitó a la Secretaría de Salud del Estado, la implementación de cursos y/o talleres de personal Médico. En lo que atañe a la **quinta** acción se le reembolsó al quejoso el monto erogado de los medicamentos adquiridos por su cuenta. (**no se cumplió la cuarta acción**)

Recomendación 16/2010: En atención a la **primera** y **séptima** acción, la Dirección de Asuntos Internos, informó que los Agentes de Seguridad Pública Municipal mencionados en el cuerpo de la recomendación fueron destituidos. Asimismo en cumplimiento con la **cuarta** acción, el C. Coordinador de Jueces calificadoros, giró instrucciones sobre la puesta a disposición, en especial atención, a quienes son detenidos en flagrancia. Por parte en lo que compete a la **segunda** acción, se inició la averiguación previa AP 321/2011, misma que fue consignó ante al Juez Cuarto Penal de Primera instancia, recayéndole el numero de proceso 246/2011. De igual forma en cumplimiento a la **quinta y sexta** acción, se impartió el taller “Manejo y Control de Emociones, para el Cumplimiento del Deber Policiaco, Responsabilidad Penal y Control y Manejo de Emociones”. (**No se cumplieron la segunda y octava**)

Recomendación 17/2010: En cumplimiento con la **primera** y **sexta** acción, se inició el procedimiento administrativo No. 168/2010, de igual forma se le solicitó a la H. Junta de Honor Selección y Promoción la suspensión de los elementos policiacos. Por otra parte en cumplimiento con la **segunda** acción, el C. Síndico Municipal, en su carácter de representante legal del ayuntamiento, interpuso ante la procuraduría general de justicia del Estado la respectiva denuncia para que se inicie la averiguación previa en contra de los elementos policiacos. En lo que atañe a la **tercera** y **cuarta** acción, se impartió el taller denominado “manejo y control de

19



emociones, para el legal cumplimiento del deber policiaco". **(No se cumplió la quinta acción).**

Recomendación 18/2010: Referente a la primera acción, mediante oficio No. CG-046/01/2011, se solicitó el inicio de procedimiento administrativo No 35/11, instaurado en contra del C. Director del Centro de Readaptación Social de San Luis R.C, Sonora, por parte de la secretaria de la contraloría General del Estado. Por otra parte en atención a la segunda acción, se le solicitó a la Autoridad Ministerial integrar la averiguación previa en contra del C. Director del Centro de Readaptación Social de San Luis R.C., Sonora. Por último en lo relativo a la tercera acción en fecha 07 abril del año 2011, se llevaron a cabo cursos de capacitación orientado a Directores y Autoridades Administrativas pertenecientes al Sistema Estatal Penitenciario del Estado.

Recomendación 19/2010: Recomendación aceptada sin prueba de cumplimiento.

Recomendación 20/2010: se tiene por desistido el quejoso, archivándose el expediente para su guarda y custodia definitiva, de conformidad con el artículo 81 fracción V del Reglamento Interior.

Recomendación 21/2010: En lo que respecta a la novena acción, toda vez que la quejosa recibió terapias psicológicas en el DIF municipal, las cuales continuaran hasta su conclusión. En atención al primer punto, el C. Agente de Policía Municipal de Guaymas, presentó su renuncia y baja voluntaria. En cumplimiento con la tercera, cuarta, quinta y sexta acción, informa la Autoridad Municipal sobre los cursos impartidos y lista de asistencia de los mismos. Asimismo en lo que compete a la octava acción, se da por cumplida al exhibir sobre el equipo de protección con el que se cuenta, comprado con los recursos de SUBSEMUN y manejado por el Grupo táctico. **No se cumplió la segunda y octava acción. (cerrado).**

Recomendación 22/2010: En cumplimiento a la primera y segunda acción se socavaron las medidas solicitadas por parte de este Organismo, en torno a las

28



condiciones de seguridad y salud en la que se encuentra la casa de arraigo de Cd. Obregón, Sonora. En atención a la Tercera y Cuarta acción; se llevaron a cabo una serie de capacitaciones denominadas "*Los derechos humanos y la seguridad pública, una visión sistemática*" dirigida a personal policiaco y agentes del ministerio público de Cd. Obregón, Sonora.

Recomendación 23/2010: En atención a la primera y segunda acción, mismas que fueron cabalmente atendidas por parte de la Autoridad, la cual aceptó y cumplió los puntos antes mencionados, por parte del Apoderado Legal del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora.

RECOMENDACIONES 2011

01/2011. Recomendación dirigida al C. Presidente Municipal de Magdalena de Kino, Sonora mediante la cual fue aceptada parcialmente misma que fue acatada en virtud que se instauró el procedimiento Administrativo en contra del servidor público involucrado y se implementaron capacitaciones en materia de Derechos Humanos a los Servidores Públicos pertenecientes a ese H. Ayuntamiento.

03/2011, Recomendación dirigida al H. Ayuntamiento de Hermosillo, misma que fue cumplimentada en su totalidad en virtud que se resolvieron los procedimientos administrativos por el Órgano Competente, así también se iniciaron los procedimientos administrativos de responsabilidad en contra de los servidores públicos involucrados y se recibió capacitación a los servidores públicos en materia de protección civil.

04/2011. Recomendación dirigida al C. Presidente Municipal de Hermosillo, mediante el cual se dio por cumplida en su totalidad en virtud que se inicio el procedimiento administrativo de responsabilidad en contra de los servidores públicos involucrados asimismo se impartieron talleres y cursos en materia de Derechos Humanos, por lo que mediante acuerdo de fecha treinta de agosto de dos mil doce se tuvo por cabalmente cumplimentada la referida recomendación.

21



05/2011. Recomendación dirigida al C. Procurador General de Justicia en el Edo, misma que fue cumplida a cabalidad lo anterior en virtud que se procedió al inicio ante la autoridad competente el procedimiento administrativo de responsabilidad así como también la integración de la averiguación previa ante el Agente del Ministerio Público y se impartieron cursos en materia de Derechos Humanos a personal de la Procuraduría General de Justicia en el Edo.

06/2011. Recomendación dirigida al C. Presidente Municipal del H. Ayuntamiento de Hermosillo, misma que fue cumplida a cabalidad por la autoridad en virtud que se inicio el procedimiento administrativo de responsabilidad en contra de los Servidores Públicos involucrados mismos que fueron cambiados de adscripción hasta en tanto se resolviera su situación jurídica, así como también se procedió a la elaboración de talleres y capacitación en materia de derechos humanos a los elementos de seguridad pública municipal.

10/2011 Recomendación dirigida al C. Procurador General de Justicia misma que fue aceptada sin embargo no obran dentro de las constancias pruebas de cumplimiento con fundamento en los artículos 92 fracción IV del Reglamento Interno de la Comisión

11/2011. Recomendación dirigida al Presidente Municipal de del H. Ayuntamiento de Cajeme Sonora, misma que fue cumplida a cabalidad en sus puntos por parte de la autoridad. Se inicio el procedimiento administrativo en contra de los servidores públicos involucrados y se giraron sendos oficios mediante los cuales se ordenó acatar la presente recomendación, no obstante el quejoso mediante escrito presentado en esta Comisión Estatal de Derechos Humanos manifestó su conformidad con el cumplimiento, por lo que se acordó su total cumplimiento.

12/2011: Recomendación dirigida al H. Ayuntamiento de San Miguel de Horcasitas mismas que fue cumplimentada en su totalidad en virtud que se inicio el procedimiento administrativo en contra del Servidor Público asimismo este concluyó en tiempo y forma, así también se llevaron a cabo capacitación en materia de Derechos Humanos a los servidores públicos pertenecientes a ese H. Ayuntamiento.

22



13/2011. Recomendación dirigida al H. Ayuntamiento de Hermosillo, mediante el cual se cumplió a cabalidad ello en virtud que se inicio con el procedimiento administrativo de responsabilidad en contra del Servidor Público involucrado asimismo fue cambiado de adscripción hasta en tanto no se resolviera su situación jurídica, así como también se inició con capacitación en materia de Derechos Humanos a los Servidores Públicos pertenecientes a Seguridad Pública Municipal.

14/2011 Recomendación dirigida al C. Procurador General de Justicia en el Estado misma que fue cumplida a cabalidad por la autoridad, ello en virtud que se resolvió en definitiva la averiguación previa motivo de los actos reclamados, así como también se inicio el procedimiento administrativo de responsabilidad en contra del servidor público involucrado y se impartieron capacitaciones en materia de Derechos Humanos a servidores públicos pertenecientes ala Procuraduría.

15/2011. Recomendación dirigida al H. Ayuntamiento de San Luis Rio Colorado mediante la cual se tuvo por parcialmente cumplida con fundamento en el artículo 92 fracción III en virtud que se inicio procedimiento administrativo de responsabilidad, se implementaron talleres en materia de Derechos Humanos, no obstante no obra prueba de cumplimiento alguno tendiente a la indemnización y reparación del daño a la víctima.

16/2011. Recomendación dirigida al C. Presidente Municipal de Hermosillo, misma que fue cumplimentada en su totalidad en virtud que se inicio el procedimiento administrativo de responsabilidad en contra de los servidores públicos involucrados así como también se procedió a iniciar capacitación en materia de derechos humanos a los servidores públicos pertenecientes a seguridad pública municipal y se enviaron las constancias a esta Comisión sobre el Manual de Procedimientos sobre vehículos y cadena de custodia.

17/2011. Recomendación dirigida al Presidente Municipal del H. Ayuntamiento de San Luis Rio Colorado, Sonora, misma que fue cumplimentada con las siguientes acciones; en cumplimiento al punto numero Primero, se inició la averiguación previa ante el Agente del Ministerio Público por la probable comisión de conductas delictivas cometidas por servidores públicos, así como también y en cumplimiento al punto Segundo se procedió al inicio del procedimiento administrativo de responsabilidad ante el Órgano Competente en contra de los

23



servidores públicos involucrados, así también en cumplimiento al punto tercero la autoridad procedió a instalar equipo de videograbación de circuito cerrado en las oficinas del Juzgado Calificador, se implementaron capacitaciones en materia de Derechos Humanos los elementos de Seguridad Pública Municipal, se procedió al análisis jurídico del Departamento Jurídico de dicho Ayuntamiento para el efecto de la indemnización a los familiares de la víctima, con estas acciones por parte de la autoridad.

19/2011 Recomendación dirigida al H. Ayuntamiento de Magdalena de Kino Sonora misma recomendación que fue cabalmente cumplida en virtud que se procedió al instaurar el procedimiento administrativo ante el Órgano Competente así como también se impartió capacitación en materia de Derechos Humanos.

20/2011. Recomendación dirigida al C. Presidente Municipal de Cajeme, Sonora, misma que fue aceptada sin embargo con prueba de cumplimiento parcial, por parte de la autoridad, en virtud que se necesitan de otros medios de prueba para tener por cumplimentada dicha recomendación.

21/2011, Recomendación dirigida al H. Ayuntamiento de Baviacora, Sonora, misma que no obra prueba de cumplimiento con fundamento en el artículo 92 fracción IV del Reglamento de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

RECOMENDACIONES 2012

02/2012, Recomendación dirigida al Instituto de seguridad y servicios sociales para los trabajadores del estado de sonora, misma que fue cumplida a cabalidad en virtud que se procedió a elaborar talleres de capacitación en materia de Derechos Humanos en la Salud así como también se iniciaron la averiguaciones previas correspondientes ante el Agente del Ministerio Pública así como los procedimientos administrativos de responsabilidad correspondientes.

24



03/2012, Recomendación dirigida al H. Ayuntamiento de San Luis Río Colorado, misma que no existen pruebas de cumplimiento con fundamento en el artículo 92 fracción IV del Reglamento Interno.

04/2012, Recomendación dirigida al H. Ayuntamiento de Navojoa, Sonora, misma que fue aceptada y cumplida parcialmente en virtud que la parte quejosa se desistió del procedimiento administrativo de responsabilidad ante la autoridad responsable.

06/2012. Recomendación dirigida al H. Ayuntamiento de Arivechi, Sonora, aceptada sin prueba de cumplimiento con fundamento en el artículo 92 fracción IV del Reglamento Interno.

08/2012, Recomendación dirigida al C. Director de la Policía Estatal Investigadora, misma que dentro de las probanzas se advierte que la misma fue aceptada sin embargo con pruebas de cumplimiento parcial con fundamento en el artículo 92 fracción III.

09/2012, Recomendación dirigida al H. Ayuntamiento de San Luis Río Colorado, misma que se encuentra aun en vías de cumplimiento por lo se encuentra como recomendación aceptada con cumplimiento parcial con fundamento en el artículo 92 fracción III del Reglamento Interno.

10/2012, Recomendación dirigida al H. Ayuntamiento de San Luis Río Colorado, en virtud que se procedió a iniciar con la averiguación previa ante el Agente del Ministerio Público así como también el procedimiento administrativo de responsabilidad ante el Órgano de Control Interno y se elaboro la capacitación dirigidas a servidores públicos pertenecientes a Seguridad Pública Municipal.

12/2012, Recomendación dirigida al H. Ayuntamiento de Benjamín Hill, misma que no fue aceptada.

16/2012, Recomendación dirigida al H. Ayuntamiento de Imuris, Sonora, misma que no fue aceptada.

25



18/2012, Recomendación dirigida al Presidente Municipal de Hermosillo, misma que fue cumplida a cabalidad en todos sus puntos en virtud que se le dio vista al Agente del Ministerio Público del Fuero Común a efecto de que se iniciara la averiguación previa en contra de los elementos involucrados en los hechos, así también se instauró el procedimiento administrativo de responsabilidad en contra de dichos servidores y se impartió capacitación en materia de Derechos Humanos a persona de Seguridad Pública Municipal.

20/2012: Recomendación dirigida al C. Director de la Policía Estatal Investigadora en la cual se tiene aceptada pero parcialmente cumplida en virtud que dentro de las constancias no obra prueba tendiente a acreditar el punto Tercero de la Recomendación.

21/2012. Recomendación dirigida con prueba de cumplimiento parcial de conformidad con lo dispuesto en el artículo 92 fracción III del Reglamento Interno de la Institución, en virtud que dentro de las constancias que obran en el expediente de queja la cual recayó la presente recomendación en la misma aun no obran las pruebas que acrediten el cumplimiento total.

ACTA CIRCUNSTANCIADA

EN LA CIUDAD DE HERMOSILLO, SONORA, SIENDO LAS 09:00 HORAS, DEL DÍA LUNES 07 DE JULIO DE 2014, EN EL LOCAL QUE OCUPA EL INSTITUTO SUPERIOR DE DERECHOS HUMANOS, UBICADO EN PERIFÉRICO PONIENTE S/N, ESQUINA BLVD. NAVARRETE, COLONIA SANTA FE, DE ESTA CIUDAD, ANTE LA PRESENCIA DEL C. LIC. RAÚL ARTURO RAMÍREZ RAMÍREZ, EN SU CARÁCTER DE PRESIDENTE DE LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE SONORA, IDENTIFICÁNDOSE CON CREDENCIAL DE ELECTOR FOLIO NO.- 0000099612151, EXPEDIDA POR EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL (IFE), MAYOR DE EDAD, DE NACIONALIDAD MEXICANA, ORIGINARIO DE CIUDAD NAVOJOA, SONORA, DE ESTADO CIVIL CASADO, CON DOMICILIO LABORAL EN BLVD. LUIS ENCINAS JOHNSON Y PERIFÉRICO PONIENTE S/N, DE LA COLONIA EL CHOYAL, C.P. 83130, MANIFESTANDO BAJO PROTESTA DE DECIR VERDAD, ANTE LOS TESTIGOS DE ASISTENCIA QUE DAN FE DEL PRESENTE ACTO, MISMO QUE TIENE EL OBJETO DE LEVANTAR ACTA CIRCUNSTANCIADA DE LOS HECHOS QUE A CONTINUACIÓN SE RELATAN: - -
- - - “SE HACE CONSTAR QUE EL DÍA DE HOY LUNES 07 DE JULIO DEL AÑO EN CURSO, EL H. PRESIDENTE DE LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS, EL C. LIC. RAÚL ARTURO RAMÍREZ RAMÍREZ, EN COMPAÑÍA DE LOS C.C. LICs. PÁVEL IGNACIO HERNÁNDEZ BURGOS Y YURI EMMANUEL DE LA MORA, SIENDO LAS 09:00 HORAS, NOS CONSTITUIMOS EN EL INSTITUTO SUPERIOR DE DERECHOS HUMANOS DE ESTE H. ORGANISMO, PARA EFECTO DE INVENTARIAR LOS EXPEDIENTES DE QUEJA QUE SE ENCUENTRAN REGUARDADOS EN EL SEGUNDO PISO DEL LUGAR ANTES CITADO; AL INGRESAR AL CUARTO DE RESGUARDO DE LOS EXPEDIENTES EN CITA, ÉSTE SE ENCONTRABA INUNDADO, DEBIDO A UNA ABUNDANTE FUGA EN EL LAVAMANOS DEL BAÑO DEL ÁREA EN COMENTO, PERCATÁNDONOS LOS SUSCRITOS, QUE VARIAS CAJAS DE EXPEDIENTES SE ENCONTRABAN AFECTADAS POR LA GRAN CANTIDAD DE AGUA; ANTE TAL SITUACIÓN NOS AVOCAMOS EN RESCATAR LOS EXPEDIENTES DE QUEJA QUE NO FUERON DAÑADOS, INVENTARIANDO POR SEPARADO LOS EXPEDIENTES QUE FUERON DESTRUÍDOS POR LA FUGA DE AGUA EN MENCIÓN, MISMAS LISTAS DE INVENTARIO QUE SE ANEXAN A LA PRESENTE ACTA CIRCUNSTANCIADA, PARA EFECTO DE ACREDITAR CONSTANCIA DE LOS HECHOS RESEÑADOS”. - -
RAZÓN POR LO CUAL, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 16 FRACCIÓN III DE LA LEY 123 QUE CREA A LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS, EL H. PRESIDENTE ORDENÓ LEVANTAR LA PRESENTE ACTA, PARA TODOS LOS EFECTOS LEGALES CORRESPONDIENTES; SIENDO LO ANTERIOR, TODO LO QUE TENGO QUE MANIFESTAR. LEÍDA QUE FUE MI DECLARACIÓN LA RATIFICO EN TODOS SUS TERMINOS, FIRMANDO PARA SU CONSTANCIA AL CALCE Y AL MARGEN DE LA MISMA. AL CONCLUIR SU DECLARACION EL C. LIC. RAÚL ARTURO RAMÍREZ RAMÍREZ, QUE ACTUA COMO RESPONSABLE, PROPONE EN ESTE MISMO ACTO, COMO TESTIGOS DE ASISTENCIA DE LOS HECHOS NARRADOS DENTRO DE LA PRESENTE, A LOS C.C. LICs. PÁVEL IGNACIO HERNÁNDEZ BURGOS Y YURI EMMANUEL DE LA MORA. ACTO SEGUIDO SE PROCEDE A TOMAR LA DECLARACION POR SEPARADO DE LOS TESTIGOS DE ASISTENCIA. ESTANDO PRESENTE EL C. LIC. PÁVEL IGNACIO HERNÁNDEZ BURGOS Y APERCIBIDO DE LAS PENAS EN QUE INCURRE QUIEN DECLARA FALSAMENTE ANTE UNA AUTORIDAD EN FUNCIONES, MANIFIESTA LLAMARSE COMO HA QUEDADO ESCRITO, IDENTIFICÁNDOSE CON CREDENCIAL DE ELECTOR FOLIO NO.- 0000112705489, EXPEDIDA POR EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL (IFE), MAYOR DE EDAD, DE NACIONALIDAD MEXICANA,

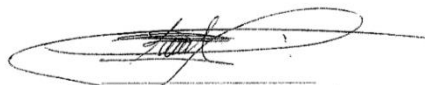
27

ORIGINARIO DE CIUDAD OBREGÓN, SONORA, DE ESTADO CIVIL CASADO, CON DOMICILIO EN ENRIQUE GARCÍA SÁNCHEZ #100C, ENTRE NUEVO LEÓN Y COAHUILA, DE LA COLONIA CENTRO DE ESTA CIUDAD, Y EN RELACIÓN CON LOS HECHOS EN COMENTO, DESEO MANIFESTAR: QUE BAJO PROTESTA DE DECIR VERDAD, ME CONSTA QUE EL DÍA DE HOY LUNES 07 DE JULIO DE 2014, EL SUSCRITO EN COMPAÑÍA DEL H. PRESIDENTE DE LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS, EL C. LIC. RAÚL ARTURO RAMÍREZ RAMÍREZ Y EL C. YURI EMMANUEL DE LA MORA, SIENDO LAS 09:00 HORAS, NOS CONSTITUÍMOS EN EL INSTITUTO SUPERIOR DE DERECHOS HUMANOS DE ESTE H. ORGANISMO, PARA EFECTO DE INVENTARIAR LOS EXPEDIENTES DE QUEJA QUE SE ENCUENTRAN REGUARDADOS EN EL SEGUNDO PISO DEL LUGAR ANTES CITADO, CUANDO AL INGRESAR AL CUARTO DE RESGUARDO DE LOS EXPEDIENTES EN MENCIÓN, ÉSTE SE ENCONTRABA INUNDADO, DEBIDO A UNA FUGA DE AGUA DEL LAVAMANOS DEL BAÑO UBICADO EN EL LUGAR EN COMENTO, PERCATÁNDONOS QUE VARIAS CAJAS DE EXPEDIENTES SE ENCONTRABAN AFECTADAS POR EL AGUA; AVOCANDONOS EN RESCATAR LOS EXPEDIENTES DE QUEJA QUE NO FUERON DAÑADOS, INVENTARIANDO POR SEPARADO LOS EXPEDIENTES QUE FUERON DESTRUÍDOS POR LA FUGA DE AGUA, MISMOS QUE SE ANEXAN A LA PRESENTE ACTA CIRCUNSTANCIADA PARA TODOS LOS EFECTOS LEGALES HA QUE HAYA LUGAR; LO ANTERIOR LO PUEDO MANIFESTAR, YA QUE ESTUVE PRESENTE EN DICHO LOCAL CERCORÁNDOME DE TALES HECHOS EL DIA DE HOY LUNES 07 DE JULIO DEL AÑO EN CURSO, SIENDO TODO LO QUE TENGO QUE MANIFESTAR. LEÍDA QUE FUE SU DECLARACIÓN, LA RATIFICA EN TODOS SUS TERMINOS FIRMANDO PARA SU CONSTANCIA, AL CALCE Y AL MARGEN DE LA MISMA. SEGUIDAMENTE, AL C. YURI EMMANUEL DE LA MORA, SE LE APERCIBE DE LAS PENAS EN QUE INCURRE QUIEN DECLARA FALSAMENTE ANTE UNA AUTORIDAD EN FUNCIONES, MANIFESTANDO LLAMARSE COMO HA QUEDADO ESCRITO, IDENTIFICÁNDOSE CON CREDENCIAL DE ELECTOR FOLIO NO.-0000085648489, EXPEDIDA POR EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL (IFE), MAYOR DE EDAD, DE NACIONALIDAD MEXICANA, ORIGINARIO DE HERMOSILLO, SONORA, ESTADO CIVIL SOLTERO, CON DOMICILIO LABORAL EN BLVD. LUIS ENCINAS JOHNSON Y PERIFÉRICO PONIENTE S/N DE LA COLONIA EL CHOYAL, HERMOSILLO, SONORA, C.P. 83130, Y EN RELACIÓN CON LOS HECHOS EN COMENTO, DESEO MANIFESTAR: QUE BAJO PROTESTA DE DECIR VERDAD, ME CONSTA QUE EL DÍA DE HOY LUNES 07 DE JULIO DE 2014, EL SUSCRITO EN COMPAÑÍA DEL H. PRESIDENTE DE LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS, EL C. LIC. RAÚL ARTURO RAMÍREZ RAMÍREZ Y EL C. PÁVEL IGNACIO HERNÁNDEZ BURGOS, SIENDO LAS 09:00 HORAS, NOS CONSTITUÍMOS EN EL INSTITUTO SUPERIOR DE DERECHOS HUMANOS DE ESTE H. ORGANISMO, PARA EFECTO DE INVENTARIAR LOS EXPEDIENTES DE QUEJA QUE SE ENCUENTRAN REGUARDADOS EN EL SEGUNDO PISO DEL LUGAR ANTES CITADO, CUANDO AL INGRESAR AL CUARTO DE RESGUARDO DE LOS EXPEDIENTES EN MENCIÓN, ÉSTE SE ENCONTRABA INUNDADO, DEBIDO A UNA ABUNDANTE FUGA DE AGUA DEL LAVAMANOS DEL BAÑO UBICADO EN EL LUGAR EN COMENTO, PERCATÁNDONOS QUE MULTIPLES CAJAS DE EXPEDIENTES SE ENCONTRABAN DAÑADAS POR EL AGUA; AVOCANDONOS EN RESCATAR LOS EXPEDIENTES DE QUEJA QUE NO FUERON AFECTADOS, INVENTARIANDO POR SEPARADO LOS EXPEDIENTES QUE FUERON DESTRUÍDOS POR LA FUGA DE AGUA. MISMOS QUE SE ANEXAN A LA PRESENTE ACTA CIRCUNSTANCIADA PARA TODOS LOS EFECTOS LEGALES HA QUE HAYA LUGAR; LO PREVIAMENTE MANIFESTADO ME CONSTA DE MANERA PERSONAL Y DIRECTA, YA QUE ESTUVE PRESENTE EN DICHO INMUEBLE CERCORÁNDOME DE TALES HECHOS EL DIA DE HOY LUNES 07 DE JULIO DEL

28

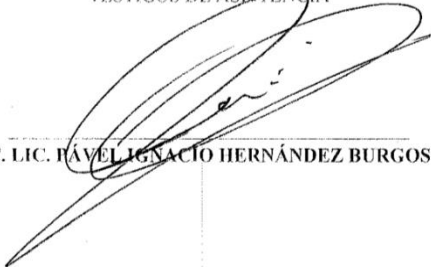
AÑO EN CURSO, SIENDO TODO LO QUE TENGO QUE MANIFESTAR. LEÍDA QUE FUE SU DECLARACIÓN, LA RATIFICA EN TODOS SUS TERMINOS FIRMANDO PARA SU CONSTANCIA, AL CALCE Y AL MARGEN DE LA MISMA. EXPUESTO LO ANTERIOR, SE DA POR TERMINADA LA PRESENTE DILIGENCIA A LAS 15:59 PM HORAS DEL MISMO DIA DE INICIO, FIRMANDO AL MARGEN Y AL CALCE PARA CONSTANCIA, LOS QUE EN ELLA INTERVINIERON PARA TODOS LOS EFECTOS LEGALES CORRESPONDIENTES. - - DAMOS FE - - - - -

PROTESTAMOS LO NECESARIO
HERMOSILLO, SONORA A 07 DE JULIO DE 2014.



RAÚL ARTURO RAMÍREZ RAMÍREZ
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS
DEL ESTADO DE SONORA.

TESTIGOS DE ASISTENCIA



C. LIC. PÁVEL IGNACIO HERNÁNDEZ BURGOS



C. LIC. YURI EMMANUEL DE LA MORA

29

Anexo 22

Entrevista a Luis Alberto León León, Visitador General (1994-1997) de la Comisión Estatal de Derechos Humanos durante la Gestión de José Antonio García Ocampo, 1992-1996

Tema: El cumplimiento de las recomendaciones durante la Gestión de José Antonio García Ocampo, primer ombudsman de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora.

Institución donde labora: Departamento de derecho de la Universidad de Sonora.

Cargo anterior: Visitador General de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, 1994-1997

Cargo actual: Maestro por tiempo indeterminado en la facultad de derecho de la Universidad de Sonora.

Entrevistador: Oscar Nicasio Lagunes López.

Lugar: Despacho 103, Edificio Sonora, ubicado en Pedro Moreno número 24, Col. Centenario., C. P. 83000, Hermosillo, Sonora.

Fecha: 27 de septiembre de 2014.

Hora de inicio: 10:30am, hora de finalización: 12:00pm.

1. Datos curriculares del entrevistado.

Originario de Caborca, Sonora, reside en Hermosillo desde 1972. Licenciado en Derecho por la Universidad de Sonora, 1978-1983. Actuario Ejecutor Adscrito al H. Juzgado de Primera Instancia del Ramo Civil del Distrito Judicial de Guaymas, Sonora, del 14 de junio de 1983 al 30 de septiembre de 1984. Secretario de Acuerdos del H. Juzgado de Primera Instancia del Ramo Penal del Distrito Judicial de Guaymas, Sonora, del 1 de octubre de 1983 al 15 de abril de 1984. Secretario de Acuerdo del H. Juzgado de Primera instancia del Ramo Civil del Distrito Judicial de Nogales, Sonora, del mes de enero de 1984 al 15 de abril de 1985. Secretario de Acuerdos del H. Juzgado Segundo de Primera Instancia del Ramo Civil del Distrito Judicial de Hermosillo, Sonora, del 16 de abril de 1985 al 15 de abril de 1986.

Juez Primero de Primera Instancia de Ramo Civil del Distrito Judicial de Cajeme, con sede en ciudad Obregón, sonora, del 16 de abril de 1986 al 1 de octubre de 1987. Subdirector General Jurídico adscrito a la Dirección General Jurídica del Gobierno del Estado, dependiente del Ejecutivo Estatal, del 2 de octubre de 1987 al 31 de diciembre de 1988. Director Jurídico Adscrito a la Dirección General Jurídica del Gobierno del Estado, dependiente del Ejecutivo Estatal, del 1 de enero de 1989 al 13 de septiembre de 1991. Director de Asuntos de Gobierno del H. Ayuntamiento de Hermosillo, Sonora, del 16 de septiembre de 1991 al 16 de mayo de 1994. Visitador General de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, del 17 de mayo de 1994 al 31 de octubre de 1997. Las labores desempeñadas como visitador fueron atención a quejas por presuntas violaciones a derechos humanos, imputadas a las autoridades del Estado y la totalidad de los municipios, con integración de expedientes de investigación de hechos, desahogo de pruebas y elaboración de proyectos de recomendaciones públicas, acuerdos conciliatorios y de no responsabilidad, en los casos en que fueran procedentes.

Titular del Despecho jurídico ubicado actualmente en las oficinas legales con número 103 y 113, del Edificio Sonora, sito en Pedro Moreno Número 24, esquina con prolongación Serdán, de la Colonia Centenario, de esta ciudad, a partir del mes de noviembre de 1997 e ininterrumpidamente.

2. Proceso de elección de José Antonio Ocampo. Datos curriculares del primer ombudsman.

A raíz de la entrada en vigor de la Ley 123 que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos en Sonora, en el año de 1992, el Lic. José Antonio García Ocampo, asume la primera presidencia, bajo el proceso de selección y nombramiento señalado en la propia Ley.

3. ¿Rindió todos sus informes de labores en tiempo y forma José Antonio García Ocampo?

Durante su gestión, el Licenciado José Antonio García Ocampo oportunamente rindió los informes anuales en sesiones públicas. Creo que el documento al que se hace referencia

en esta pregunta es efectivamente un resumen de la primera gestión del licenciado García Ocampo, como Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos en Sonora.

4. ¿Es realmente autónoma la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora?

Conforme a la Ley que la crea, artículo 2, sin lugar a dudas esa es una característica de cualquier organismo descentralizado; autonomía de gestión y patrimonio propios.

Con García Ocampo lo fue. La Comisión tenía autonomía. Además tenía el respeto del gobernador, porque eso es importantísimo. Si no te respeta el gobernador y los principales miembros de su gabinete, no existe la Comisión. Te voy a ser honesto, más que el gobernador, debemos recordar que nuestro sistema de gobierno, hay un encargado de la política interna, que es el Secretario de Gobierno, es el Jefe de la Oficina Gubernamental. El Ejecutivo es el que maneja las políticas a nivel macro, pero a nivel operativo es el Secretario de Gobierno. Igualito sucede en el nivel federal. La voz del gobierno, del Presidente de la República, en el nivel operativo, es el Secretario de Gobernación. Lo mismo sucede en el Municipio, el Secretario del Ayuntamiento es el que pone en acción todos los programas públicos. Es el sistema español.

5. ¿Por qué en los informes, en la parte de seguimiento, no se dice cómo fueron cumplidas las recomendaciones que tienen el estado “totalmente cumplidas”?

Sin poder discutir el contenido de los informes de la CEDH, es pertinente señalar que el seguimiento a cada una de las recomendaciones de la CEDH, se realiza conjuntamente con la parte quejosa y en cuanto al cumplimiento de cada recomendación, no se considera total si existe cualquier inconformidad del quejoso y es más, para el caso de tal inconformidad, el quejoso cuenta con el ejercicio de un medio de impugnación ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos. El que se considera totalmente cumplida la recomendación de carácter público, entonces supone la atención plena a los motivos de queja.

7.- Durante la gestión del primer ombudsman, ¿se dieron casos de autoridades que buscaron negociar las recomendaciones con el organismo defensor de los derechos

humanos? Es decir, ¿la Comisión llega a arreglos políticos con las autoridades para simular que cumplen totalmente las recomendaciones, particularmente aquellas que interfieren con intereses políticos?

La línea entre una conciliación y lo que en la pregunta se establece como “arreglos políticos”, puede ser delgada. La Ley que regula a la CEDH, privilegia en los casos susceptibles de conciliación, a que desde la primera comunicación con la autoridad señalada como responsable y que puede ser en asuntos que así lo justifiquen, incluso por vía telefónica o bien durante el desarrollo de la investigación de los hechos presuntamente violatorios a derechos humanos

Obviamente que en la praxis, comúnmente resulta difícil, sobre todo para la percepción del ciudadano, separar del manejo estrictamente legal en un proceso de investigación, el hecho de que las autoridades señaladas por el quejoso como responsable, provienen de procesos políticos de designación.

En los inicios de CEDH, la institución como tal no incurría en arreglos de ese tipo; en realidad me consta que la alta calidad moral del Presidente García Ocampo, hacía que los servidores públicos relacionados con hechos materia de queja, directamente o en su calidad de superiores jerárquicos, atendieran con prontitud el contenido de dichas inconformidades, logrando acuerdos importantes.

Un caso que me viene a la memoria es el de los habitantes de Topahue, que fueron desalojados por la construcción de la Presa el Molinito y que recibieron un asentamiento cercano a Hermosillo, en donde se les construyeron viviendas decorosas, servicios públicos e incluso el templo católico al que acudían. Todo este proceso derivó de una queja de los habitantes de lugar, atendida vía conciliación con el Gobierno del Estado.

6. ¿Contó con un Consejo Consultivo la administración de José Antonio García Ocampo?

Por supuesto, formado por personalidades muy destacadas en los ámbitos sociales, académicos y humanistas, quienes sin remuneración participaban en los hechos, además de estar previsto en la Ley y Reglamento de la institución, en la toma de decisiones y conducción del organismo junto con el presidente del mismo. Grandes personas como

Norma Yolanda Ruiz de Moreno, también integrante de la junta universitaria; creo que el licenciado Germán Tapia Gámez, de amplia trayectoria, entre otros.

7. ¿La “autoridad moral” del ombudsman explica que las autoridades cumplan totalmente las recomendaciones? o, más bien, ¿el cabal cumplimiento de éstas depende de otros factores (*verbi gratia*, la negociación política)?

Exacto, la acción del ombudsman en su mejor aceptación, tiene que ver con la personalidad de quien desempeña el cargo; el peso moral que le da al mismo su integridad y el reconocimiento social previo a su designación, son lo que le confiere autoridad para recomendar, exigir o abrir procesos de conciliación.

En el caso del Licenciado García Ocampo, se cumplían esos parámetros plenamente, un gran ser humano, un gran abogado reconocido desde la cátedra hasta el ejercicio profesional privado, creo que nunca había ocupado un puesto público; perteneciente a uno de los clubes de servicio de mayor importancia en nuestro país, el rotario, en el cual alcanzó los más altos niveles. Un gran pilar de su familia y de grandes amistades, en quienes inspiro respeto.

Con tales características personales, difícilmente requería el maestro García Ocampo llegar a negociaciones políticas para lograr los fines de la CEDH, pues gozó del reconocimiento desde el Ejecutivo Estatal y de toda la administración pública del Estado y de los municipios; eso le dio una gran capacidad de fortalecer la cultura de los derechos humanos en Sonora, que recordemos era una asignatura totalmente pendiente.

Las recomendaciones son no vinculatorias, sustentadas en la importancia, en la trascendencia del respeto a los derechos humanos y los organismos que los respalda. Pero sobre todo en la autoridad moral de la persona que constituye el ombudsman. Ombudsman es una persona, no toda la institución. La institución es su apoyo. Hay corrientes que dicen: hay que ponerles dientes, que pueda sancionar, sanciones de cualquier tipo.

Las Comisiones de Derechos Humanos tienen su fuerza, precisamente, en no ser el sistema ordinario de procuración e impartición de justicia. En el momento en que las recomendaciones de la Comisión sean vinculatorias, ya se metió al sistema y a sustituir lo que tiene atribución para ello. Es un problema de procuración e impartición de justicia. Por eso es muy importante que las comisiones no tengan más que la fuerza moral, porque a

partir de la recomendación queda abierta totalmente y exhibida la acción o falta de acción de las autoridades constituidas. No podemos crear poderes distintos.

Normalmente los derechos humanos se asocian con las garantías individuales. Es más amplio el concepto de derechos humanos que el de garantías individuales. Sin embargo, las personas tienen el juicio de amparo como un mecanismo de defensa de la constitución, perfectamente definido en México con resultados de legalidad y constitucionalidad. La Comisión Estatal o la Nacional tendrían que sustituir a los jueces de distrito y a los tribunales colegiados. Yo creo que están antes de ellos. Las recomendaciones de las Comisiones de Derechos Humanos deben darle pauta a las acciones. El sentido de las recomendaciones debe empezar a orientar a imponer moralmente el deber que tiene la autoridad constituida de ejercitar sus facultades y atribuciones. Por ejemplo, un procurador que no atiende una recomendación, la Comisión hizo su trabajo, le puso elementos obligatorios para él.

Hay casos de recomendaciones arbitrarias. En Colima había unas recomendaciones que hasta daban vergüenza, casi delictuosas. O sea, inventaban, falsificaban, armaban con poca técnica jurídica y eso es peor. Se prestan para ser usadas de manera política dependiendo del Estado. Yo lo vi en Colima. En Colima el Presidente de la Comisión estaba en contubernio con gente del Estado. Cuando las recomendaciones se politizan, la Comisión pierde credibilidad social. Esto ha de que funciona el sistema. Las resoluciones de la Comisión Estatal de Derechos Humanos no son definitivas, son susceptibles, por parte del quejoso de plantear, la revisión ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Las recomendaciones eran acorde al resultado de la recomendación. Había veces que no se podía rebasar la capacidad investigativa de la Comisión.

8. ¿Considera que el cumplimiento de una recomendación logra resarcir los derechos vulnerados (resarcir a los ofendidos en el goce de sus derechos)?

La intervención de las Comisiones de Derechos Humanos son una más de las posibilidades que están a mano de los gobernados para buscar el respeto a los derechos humanos, mediante procedimientos que no requieren contratar asesorías especializadas o sujetarse a reglas formales que ordinariamente no entiende quien busca justicia; pero no son los únicos entes que garantizan la protección de los derechos fundamentales: está el juicio

de amparo, que con todo y formalismos que establece la ley de la materia, a fin de cuentas permite la protección vinculatoria de esos derechos.

Por supuesto que las recomendaciones admitidas por la autoridad, son fuente de resarcimiento en los derechos vulnerados, incluso en lo económico; sin embargo, su carácter no vinculatorio, puede llevar a la autoridad a no admitir esas recomendaciones y enfrentar los efectos publicitarios de las conductas violatorias acreditadas por la CEDH en primer lugar y servir al quejoso, como una fuente en el ejercicio de las acciones judiciales que constriñan a dicha autoridad a las consecuencias de su conducta, tanto en el resarcimiento de los derechos vulnerados, como la no menos importante reparación de los daños causados y la imposición de sanciones.

9. ¿Deberían ser vinculatorias las recomendaciones que emite la Comisión Estatal de Derechos Humanos?

Ha generado un debate frecuente este punto, sin embargo estoy convencido de que no deben tener carácter vinculatorio las recomendaciones, pues sustituirían a los órganos jurisdiccionales o administrativos que procuran o imparten justicia, creando una duplicidad en las funciones y los fines de estas instancias.

Creo que la CEDH va más allá de recibir, investigar y resolver las quejas que recibe, cuando son procedentes, por los medios de conciliación o mediante la emisión de recomendaciones, puesto que sus objetivos también contemplan las políticas relacionadas con la educación y el cumplimiento de estas normas de conducta esenciales, tanto a los gobernados como a las mismas autoridades. Difundir estos conocimientos no es menos importante que la labor de abrir expedientes de queja.

10. ¿Por qué se emitieron un altísimo número de recomendaciones durante los años 1993 (53) y 1994 (44), en comparación con los restantes años del periodo 1992-2012?

Fue un reflejo de la independencia y autoridad que tenía la CEDH en esos años, cuando su función no era precisamente conocida y apreciada por los mismos ciudadanos, menos por muchas autoridades. Comúnmente se estimaba que la CEDH protegía delincuentes e impedía la acción policiaca en todos los niveles, desconociendo que la

función de la CEDH es la protección de los derechos humanos, fuera o no delincuente, cuando una autoridad del estado o del municipio, cualquiera que fuera su rango, incurría en una violación

Recuerdo que una queja común era el retardo o la dilación en la procuración de justicia (el quejoso no era un delincuente, era un ciudadano que no estaba recibiendo ese servicio público); también la CEDH tenía competencia para conocer esa dilación en casos de impartición de justicia, en los que lógicamente no podía intervenir en la administración de la misma, pero sí colocado el funcionario judicial como servidor público, podía investigar y recomendar los casos en los que había lentitud y retardo en su función; claro también se atendía a quien se encontraba acusado de un delito y consideraba que la autoridad le había violado sus derechos fundamentales, caso en que el hecho materia de acusación en contra de estos quejosos, no era atribución de la CEDH sino de la autoridad de la materia, pero sí aquellas conductas que la autoridad realizaba en sus procesos de investigación, detención, privación o molestias a quienes se imputa un hecho delictuoso, caso en que la CEDH tenía facultad para analizar esas conductas e independientemente de la responsabilidad del quejoso en los hechos atribuidos, podía fijar imputaciones a una autoridad por violación a derechos humanos.

Cuestión de cultura o más bien, en aquellas épocas, a falta de ella. Ejemplo, una persona entraba a robar un negocio, lógico cometía el delito de robo y de acuerdo a la Ley debería responder por su conducta; sin embargo, en el procedimiento de aprehensión, la policía encargada lo sometía a torturas y lo privaba de su libertad arbitrariamente y pretendiendo inculparlo en otros hechos.

La acusación en contra de esa persona por las conductas que se le señalan, era atribución de las autoridades policiacas, ministerio público e incluso el juez; la CEDH no podía pronunciarse respecto a las mismas. Pero en cuanto al actuar injusto de la autoridad al torturar, privar de su libertad, o cualquiera otra conducta en contra del señalado, violentando los principios fijados por nuestra Constitución, sí constituía objeto del escrutinio e investigación por parte de la CEDH y si se demostraba esa violación se procedía a recomendar las acciones necesarias para imponer sanciones legales a dicha autoridad arbitraria, al considerar que con su actuación se estaba convirtiendo en un delincuente.

El arma fuerte de la Comisión es la publicidad de su trabajo. No hay de otra. La calidad de no vinculatoria de sus resoluciones, la hace que la publicidad sea el arma perfecta, basada en la gran honorabilidad que tiene el presidente en turno. El presidente es una persona, una figura reconocidísima socialmente, académica, humanista, lo menos apegada a los puestos de la política.

No había una rivalidad entre el gobernador Beltrones y García Ocampo, como muchos pensaban, que por eso emitía tantas recomendaciones. Al contrario, había una magnífica relación personal. El problema se venía, cuando el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos hacía sus informes, que los hacía puntuales, y en ese tiempo se hacía en el Salón Gobernadores del Congreso del Estado, con presencia del Gobernador y de todas las autoridades que podían ser, en un momento dado, señaladas como violadoras de derechos humanos. Y el gobernador, con mucha atención, instruía a todas las autoridades ahí presentes, que estaban ahí presentes, a acatar y cumplir las recomendaciones que viniera de la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

El Licenciado García Ocampo tenía una gran solvencia moral. No tenía empacho en exhibir durante el informe a aquellas autoridades que no cumplían o aceptaban recomendaciones, no groseramente sino como autoridad. No permitía cuestiones de violaciones de derechos humanos que fueran evidentes. Los visitantes generales estábamos en guardias permanentes, junto con nuestros visitantes adjuntos, para atender telefónicamente, en cualquier hora de las 24 del día, una denuncia por teléfono y teníamos la obligación de acudir. Así nos apersonábamos en la policía judicial, en las dependencias policiacas, sobre todo, para averiguar que estaba pasando con los hechos. Y provocaba que no se siguiera violentando más los derechos humanos de las personas.

En ese tiempo era necesario actuar con firmeza. ¿Por qué? Había un desconocimiento enorme de lo que eran los derechos humanos. Las entidades normalmente vulneratorias por sistema, de toda la vida, de repente se encuentran con que hay una entidad que protege los derechos humanos y qué pasó? Ellas mismas se encargaban de su ineficiencia; sustentarla en la Comisión Estatal de Derechos Humanos no los dejaba trabajar. ¡Una enorme falacia! La Comisión de Derechos Humanos, constantemente, por comunicaciones, por pláticas, informes, en todos los medios, la Comisión de Derechos humanos le hacía ver a las autoridades policiacas que eran el principal sujeto pasivo de recomendaciones y el más

sentido con la gente. Constantemente les hacía ver la Comisión que no estaba liberando acusados, que no estaba defendiendo en los procesos normales, acusados. La comisión decía no, yo vengo investigando las conductas, también delictuosas de autoridades. Por eso también había acuerdo de no responsabilidad. Usted detiene a un criminal, perfecto, la Comisión no mete un dedo por ese criminal, en cuanto al crimen que cometió. Sígase el procedimiento constitucional, el procedimiento secundario. Sométase al ministerio público, hágase la investigación, pero todo conforme a la ley.

Porque ese presunto delincuente, presunto responsable de un delito también es un ser humano. Como ser humano tiene la dignidad y se tiene que respetar. No lo puedes torturar, incomunicar y obligarlo a declarar en su contra. Esos son mandamientos constitucionales que no nada más valen para un presunto responsable, sino para todos. Y había la idea generalizada que la Comisión trabaja con las policías o contra las dependencias de seguridad pública. Esto no era así. La gran actividad de la CEDH era respecto de personas que no tenían nada que ver con las policías. Por ejemplo, el caso más claro: dilación en la procuración de justicia. ¿Quién venía a quejarse de dilación? El ofendido, pues presentó una denuncia o una querrela y no camina. Yo no soy delincuente, soy el ofendido, que viene a quejarse de que la gente del ministerio público no me atiende. Y esas eran a veces la mitad de las quejas. Y había recomendaciones administrativas.

11. Se dice que el mecanismo de la conciliación es la vía favorita de la Comisión para concluir las quejas recibidas. Sin embargo, al procesar los datos, se encontró que en la práctica el mecanismo que más privilegia el organismo para concluir los expedientes de queja es el resolverlas durante el trámite. ¿Qué opina usted sobre este asunto en particular?

Actualmente no es una mejor CEDH la que más recomendaciones emite, sino aquella que por su propia solvencia y reconocimiento en la sociedad, recibe la aceptación de ese mecanismo de solución de quejas que le faculta la Ley que la crea y su reglamento, claro en aquellos asuntos que lo permitan.

Creo que inicialmente era necesario que la CEDH emitiera recomendaciones en aquellos casos en que se comprobara la violación de derechos humanos; puesto que por desconocimiento de sus funciones, las propias autoridades veían con recelo la intervención

que tenía la CEDH; por eso fue benéfico y el organismo, con base en su ley y reglamento utilizó suficiente y correctamente el mecanismo de publicidad en diarios revistas, informes, noticieros, etc., que permitiera el conocimiento de la población en el cumplimiento que se hacía de las atribuciones conferidas. Había que vencer legalmente reticencias.

Es común que los órganos de protección de los derechos humanos vaya evolucionando y pasen de la investigación de violaciones de orden primario a estos derechos, como los atribuidos a las policías, determinados órganos administrativos que por su gran contacto con la sociedad, incurren en violaciones de atención, como los hospitales, etc., y van asumiendo otros estadios, como cuestiones de discriminación, de problemáticas de desatención en servicios públicos, temas de ecología, etc.

Sin embargo, no debe perderse el vínculo de CEDH con la sociedad y el fortalecimiento en la percepción de que el organismo está al servicio de la ciudadanía y tal objetivo se puede alcanzar, dada la característica de las resoluciones que acreditan violación a derechos humanos, de no vinculación, mediante el apoyo de los medios de comunicación para hacer llegar el mensaje de lo que ocurre al interior del organismo, en protección de los derechos humanos.

Resolver una queja durante el trámite significa que desde la presentación de una queja, la Comisión tiene la facultad de iniciar un proceso de conciliación, cuando es en beneficio inmediato de otra persona, durante el trámite y antes de la recomendación. Es una posibilidad de resolver el motivo de queja siempre estando conforme el quejoso. La resolución de quejas durante el trámite puede ser por varias cosas, no nada más por conciliación. Puede ser porque retiro el denunciante la queja, porque no es de la competencia de la Comisión, Cuando se abre un expediente de queja hay dos opciones a seguir para resolverla. Una es seguir el trámite normal y pedir informe, como dice la ley, a la entidad, que en quince días conteste y mande el acervo documental y probatorio que tenga. Quince días después de que se presentó la queja es totalmente inoperante el trámite. La segunda, que la Comisión, al momento de recibir la queja, puede comisionar al visitador general o un visitador adjunto, que son investigadores, para que de manera inmediata se constituya en el lugar donde le están señalando que hay una persona detenida injustificadamente. Las autoridades están obligadas a brindarle todos los datos. Todo eso se

documenta. Imagínate que llegamos y está detenida la persona. Entonces se le informa a la autoridad que está cometiendo una violación.

12. ¿Por qué cree usted que se cumplían de manera total las recomendaciones en el periodo de los dos primeros ombúdsmanes, que en los dos últimos?

Se domesticaron, se burocratizaron. Ha perdido credibilidad la Comisión. Todos de noche en la calle vemos la acción policiaca, es constante, andan robando, y eso genera inconformidad: andan robando. Me ha tocado, te ha tocado, nos ha tocado a todos, que te paren por una revisión de rutina. Se politizaron un poco los nombramientos. Aquí intervienen aquellas consultas. ¿Que no habrá gente en el Estado que brilla por sí misma? La juventud. Estaba viendo la lista de muchachos que trabajan ahí. Son puros jóvenes, que andan de novios todavía, formándose, pues. ¿No faltará un poquito más de madurez? Las recomendaciones son buenas, pero les hace falta una sacudida.

Anexo 23

Entrevista a Jorge Sáenz Félix, tercer Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, 2004-2009

Tema: El cumplimiento de las recomendaciones durante la gestión de Jorge Sáenz Félix, tercer ombudsman de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora.

Entrevistado: Jorge Sáenz Félix

Institución: Ninguna

Cargo anterior: Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, 2004-2009.

Cargo actual: ninguno

Dirección: Cerrada Gales # 4, Fracc. Corceles Residencial, Hermosillo, Son.

Correo electrónico: jorgesaenz06@hotmail.com

Día de aplicación: 17 de octubre de 2013

Hora de inicio: 12:00 hrs., hora de finalización: 16:00 hrs.

1. Breve reseña curricular

Entre los estudios realizados por Jorge Sáenz se cuentan los siguientes:

2005, Candidato a Doctor en Educación Internacional. Centro de Excelencia de la Universidad Autónoma de Tamaulipas (Estados Unidos y Canadá).

1983-1985, Obtuvo Maestría en Desarrollo Organizacional con mención especial en la Universidad de Monterrey.

1987, Diplomado en Calidad-Productividad.

1975, Realizó estudios de Dirección de Empresas en el Instituto

Panamericano de Alta Dirección de Empresas (IPADE).

1961-1966, Contador Público. Universidad de Sonora.

Los cargos desempeñados como parte de su experiencia profesional son

Rector de la Universidad Kino.

Subsecretario de Coordinación y Política Educativa del Gobierno de

Sonora.

Director General de Modernización Educativa de la Secretaría de Educación y Cultura del Gobierno de Sonora.

Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, 2004-2009.

Vicepresidente de la Zona Norte de la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos.

Miembro de la Junta Universitaria de la Universidad de Sonora, de la que ha sido Presidente (1993- a la fecha).

Miembro de la Junta de Gobierno del Colegio de Sonora.

Miembro del Consejo Internacional de la Universidad Edgar Morín.

Fuente:

<http://www.multiversidadreal.edu.mx/images/consejo-academico/cv/jorge-saenz-felix.pdf>
(Recuperado el 9 de diciembre de 2014).

2. Durante su gestión, ¿la Comisión tenía una lista de personas desaparecidas? ¿Por qué entonces no aparece dicha lista en los informes?

La lista de personas desaparecidas no la tiene ni la Procuraduría General de la República. No la tiene nadie. Te dicen que hay 100, 200, 3000 o 5000, pero nunca te dan esa lista. Los que tienen esa lista son los particulares. Siempre te dicen vamos a averiguar hasta sus últimas consecuencias. No sólo hace falta la lista de desaparecidos, sino un informe periódico de cada desaparecido en la Comisión de Derechos Humanos: Qué está pasando, cuánto ha avanzado y si una autoridad no cumple mandarle una recomendación, exhibirla públicamente. No se trata de abrir más oficinas ni de tener más gente. Acuérdate, mientras menos gente tenga, más capaces vamos a hacer de tener un mejor Estado. No basta con tener 60, nosotros teníamos la mitad y hacíamos más.

3. Desde su experiencia, ¿qué es lo que hace que una autoridad cumpla una recomendación: negociarlas políticamente o la fuerza moral del ombudsman?

Bueno, ahora te platicaré de eso. En mi opinión, y desde lo que yo hice, sabiendo que no había manera de presionar, hubo varias cosas. No te las puedo decir ordenadamente porque no me acuerdo de ese orden. En primer lugar, tiene que hacerse una investigación y un trabajo muy bien hecho jurídicamente. Un trabajo que solamente se podía lograr (aquí viene, porque luego está relacionado con otros hechos) con profesionales, con gente especializada en derechos humanos. Mi equipo fue el mismo que estaba desde entonces. El día que fui nombrado, al día siguiente me presenté sólo con una persona que sería como mi asistente, mi apoyo. Llegué sólo contra lo que sucedía con otros que llegan con un séquito como de treinta como este último. Llegué sólo, saludé a Miguel Ángel y él me presentó el personal así nomás brevemente y se fue por la puerta, ya no volvió.

Entonces, a mi amigo que fungía como mi secretario en ese momento le dije que revisara los estados financieros. Yo para eso ya había platicado con Bustamante y me dio una versión bastante certera de cómo era cada una de las personas que ocupaban puestos significativos en la Comisión, muy clara porque éramos amigos y parientes políticos lejanos por el lado de su esposa y mi esposa. Mi esposa y su esposa son primas; su suegro y mi suegro son hermanos. Había buena relación con Bustamante. Sé que a Bustamante le dio mucho gusto cuando gané, según me dijeron. Entonces, lo que hice por desconfiado y porque tengo la carrera de contador público. ¿Si sabes qué estudié?

Estudié la carrera de Contador Público en la Universidad de Sonora, Dirección de Empresas en el IPADE, Maestría en Desarrollo Organizacional, Doctor en Educación Internacional. Como contador público le hablé al administrador. Le dije ¿cómo andan las cosas? Primero tráeme el estado de cuentas y las chequeras y todos los trámites para los cambios de firmas. Dos, sin que tarden más de quince minutos quiero que me des las pólizas de los meses fulano, zutano, mengano tal y cómo están sin moverle nada. Y la otra que vayas haciendo un recuento de qué cosas se hicieron bien y qué cosas mal, en su caso. Entonces yo me encerré esa tarde.

Me puse a revisar las pólizas y a anotar. Entonces en ese momento le hablé a un amigo mío, a un auditor, había sido mi alumno en la universidad y le dije quiero que me ayudes a hacer una auditoría de volada, de una semana. Quiero que nada más revise el

último año de manera aleatoria como se hace y que me digas tú, vete a los viáticos, vete a esto, porque es donde yo acabo de detectar que puede haber irregularidades. No te vayas, aquí duermes. Pero no te voy a pagar ahorita, pues no tengo ni un cinco en la caja. Cuando haya, que va a ver, yo te voy a pagar. Le hablé a otro amigo mío, psicólogo que había trabajado conmigo en mi despacho y le dije verás necesito también tu apoyo.

Necesito que me hagas un diagnóstico del ambiente organizacional y de las cosas que dice la gente de qué les parece que está bien y qué mal y cómo se sienten. Su estado emocional me importa. La gente estaba decepcionada, triste, se sentía con tristeza con un estado de ánimo decaído, apenados de la situación de la imagen pública de la institución. Y a tres empleados, les encontré evidencias suficientes como para haberle dicho al director administrativo (tenía nombramiento provisional) ve y césalos, uno era el director administrativo, el subdirector administrativo y a una persona que tenía que ver con pagadurías (la que pagaba los cheques). Fueron cesados por irregularidades que yo no podía demostrar que eran robos, pero que evidentemente desde el punto de vista administrativo, siendo contadores muchos de ellos, había muchísimas fallas que dieron pie para que en el periódico el Imparcial dijeran hubo un faltante de un millón 400 o 200 mil pesos, no sé cuánto, todo sacaron.

Sin embargo, yo no consideré que había evidencias suficientes como para una denuncia pública, del ministerio público, pero sí fallas administrativas que ponían en duda la honorabilidad y el manejo del dinero. Cuando llegué no había dinero y con muchas deudas qué pagar y con sospechas de que se pudieron dar malos manejos y sin poderlo comprobar. Comencé sin dinero y sin nada. A mí me hacen escándalo por todo y resulta que ahora que de veras tienen a un corrupto no dicen nada.

Es que nos fuimos del lado de qué se necesita para que las autoridades cumplan las recomendaciones. Primero, que esté bien fundamentada la investigación y desde luego la recomendación. Las personas que iban a atender un caso no se dejaba a solicitud de ellas, sino que había un número que iba saliendo y ese número se asignaba para que no fuera a caer en la preferencia de una persona.

Yo considero que las recomendaciones deben ser vinculatorias. Están bien las reformas que se están haciendo para que el Congreso a petición del ombudsman pueda llamar a cuentas a las autoridades que incumplen las recomendaciones. Yo propuse como

reforma de ley en el penúltimo año de mi periodo que fueran sancionadas las autoridades que incumplían las recomendaciones por el Congreso del Estado, que las llamaran a cuentas. Nosotros fuimos los principales promotores de esa iniciativa de reforma que ya se concretó a nivel nacional y que aquí de donde nació resulta que no se ha hecho nada todavía, no se ha reformado la ley.

El Congreso tiene que sancionar a la autoridad que incumple y de manera fuerte. Y ¿te digo algo? Si la comisión no tiene la capacidad de poder sancionar, te digo algo tajante: no tiene caso que existan ni la nacional ni la estatal. Mandaba yo a averiguar y usualmente si era cierto de que cuando nosotros recomendábamos tal cosa se cumplía (sanciones administrativas). La única sanción que les aplican, si es que la hay, es que cambiar de lugar a quienes violan derechos humanos. Pero eso no es cumplir la ley con rigor o contribuir al mejoramiento del Estado de Derecho y de la Seguridad Pública.

4. ¿Recuerda usted algún (s) caso (s) de sanción ejemplar para aquellas autoridades que no aceptaron una recomendación o que habiéndole aceptado no la cumplieron?

Ninguna.

5. ¿Cómo fue su proceso de elección para presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos en Sonora? ¿Se trata de un proceso democrático o más bien de un proceso donde imperan los intereses partidistas?

Yo regresé de Estados Unidos como en el mes de marzo del 2009. Había estado un año allá en Tucson y había estado un año en Canadá haciendo investigación para mi tesis doctoral sobre la internalización de la educación. Esos eran los lugares perfectos para mí. Me estuve un año. Además, yo tenía deseos de separarme un poco de todo el ambiente y darme mi propio año sabático, pero por mi cuenta. Y cuando regresé tuve dos amigos que me invitaron, me hablaron por teléfono diciéndome que querían desayunar conmigo. Los dos eran diputados, uno del PRI y otro del PAN. Muy amigos míos. Personas de muy alta calidad moral ambos. Prefiero omitir los nombres porque son cosas delicadas. Al cabo que al fin de cuentas la esencia de todo esto son los procesos como se dan. Entonces estuve con ellos platicando muchísimo tiempo platicando de otras cosas y al final me dijeron, Jorge queremos darte una información y hacerte una invitación. La información es la siguiente: el

presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos debe salir la convocatoria en octubre o en noviembre para que tome posesión en febrero.

Tú conoces un poco lo que es el presidente de derechos humanos. Les dije conozco un poco pero no lo suficiente para hablar del tema. Me dijeron ellos no, pero tienes la formación humanística, tienes la cultura, tienes la imagen; conoces derecho constitucional, la filosofía del derecho, etc., tu actitud, tu imagen, eres una persona para nuestra opinión muy deseable para ocupar la presidencia de la Comisión. Pero eso no significa que con el hecho de que te estemos diciendo que vayas a ser presidente si te animas. Nosotros somos dos personas nada más, de dos partidos distintos, que claro podemos tratar de convencer, de presentarte, de hacer un poco cabildeo directo, incluso contigo, con ellos, pero sin garantía. Tú sabes si te decides a hacerlo cuentas con nosotros, no damos reversa. Así se registren cincuenta, tú serías nuestro candidato porque no hemos encontrado otro mejor.

Bueno, les dije, suena muy bien, me parece interesante, muy importante, va en mi línea. Pero déjenme unos días. Tómame el día si quieres falta todavía mucho. Una semana, les dije, nada más. Fui a la Comisión Estatal de Derechos Humanos y estaba ahí el licenciado Bustamante a quien conocía yo muy muy bien. Es amigo de muchísimos años. En primer lugar vi el deterioro que había en las instalaciones, impresionante, y se siente. Yo he trabajado mucho en las organizaciones en consultoría durante más de veinte años. Tengo mucha sensibilidad para sentir qué está pasando en un ambiente, cuándo el ambiente es un buen ambiente, si es un ambiente deteriorado, si es un ambiente que está tenso, etc. Y Eso mismo último fue lo que percibí.

Me recargué en una pared y se calló el enjarre, eso hablaba de desatención, por supuesto, además se veía sucio, los techos manchados, la luz a medias. Me llamó la atención de que no hubiera una sola computadora en la oficina de la Secretaria y del Presidente. La oficina del presidente estaba igualmente deteriorada, lo único que la salvaba era el escritorio y el librero. Entonces le dije a Miguel Ángel, oye Miguel Ángel está esto en puerta y tú eres mi amigo, puedo decírtelo abiertamente. Dos amigos tuyos y míos me invitaron. Oye, me dijo, estás que ni mandado hacer para este puesto, perfectamente, te quedaría muy bien. Muchas gracias le dije, si no me nombran por lo menos ya me diste un poco de ánimos. Le dije quiero que me prestes varios libros: derecho constitucional, a no ya ese ya no lo tengo, filosofía del derecho, préstame todo lo que tengas sobre derechos

humanos, reglamento, leyes, etc., la política actualizada, lo que tú creas. Me dijo te voy a prestar además unos informes que yo tengo también. Y lo quieras llévate. Lo que necesites ven aquí, aquí te puedo ayudar. Me dio un trato muy amistoso. Pero sí sentí un olor a gris oscuro.

El gris oscuro venía de cuándo yo veía pasar en la Sierra de Chihuahua los muertitos, por el problema de la tifoidea. Todos venían pintados de gris. Y ese olor sentí en la Comisión Estatal de Derechos Humanos y dije esto está fuerte porque hay una percepción extrasensorial asociada a mi infancia. Entonces le dije, me permites dentro de unos días platicar; me dijo, cuando quieras. Te invito a desayunar. Me platicó todo y que en los últimos tiempos había estado abandonada la Comisión Estatal de Derechos Humanos, porque no se ponían de acuerdo en el Congreso a quién nombrar, por lado había gente del PAN, por otro lado había gente del PRI y lo de siempre. Entonces fue pasando el tiempo y finalmente completó dos periodos. No hubo nuevo nombramiento, se dejó correr. Hace de cuenta que no hubo límite jurídico, porque en ese momento, cuando terminó su periodo, ahorita más adelante vas a ver qué sucedió conmigo que terminó el periodo y se siguió. Miguel Ángel me dijo, Jorge yo no tengo apoyo, ¿qué estoy haciendo? Lo que puedo y hasta donde puedo. No tengo maquinaria, no tengo máquina, no tengo equipo, no tengo computadoras, tenemos un carro suburban ya viejo. Es todo lo que hay. No tenemos carros para llevar.

Todos los días hay que llevar muchos documentos, recomendaciones, a la prensa. Bueno, a la prensa se le puede mandar por computadora, pero no tenemos tampoco computadora. Entonces ante esa posibilidad fui a hablar con un amigo mío para llevarle un documento, un borrador a ver qué me decía. Y puedo decirlo eso, por honor a su trayectoria, su generosidad, lamentablemente ha fallecido, Abelardo Casanova, un gran periodista, un hombre muy querido por la comunidad, muy respetado, un hombre íntegro. Y le mostré el borrador que yo mismo había elaborado para presentar mi candidatura. Lo leyó en su casa. Eramos muy muy muy buenos amigos. Era testigo de mi boda, testigo de cuanta cosa tenía yo buena ahí estaba él. Y me dijo, Jorge qué bien está aquí reflejado lo que puede hacer un buen candidato a la Comisión Estatal de Derechos Humanos.

Cómo me gustaría a mí firmarlo, para eso lo llevaba yo, le dije ¿quiere firmarlo? Yo quisiera, me dijo presentarte como mi candidato. Órale, pues. Yo quería si de él salía

firmarme yo no le iba a decir nada. Tengo el honor de haber sido registrado por don Abelardo Casanova, el periodista más recto que he conocido. Eso fue como en el 2004. No tengo las fechas exactas. Nunca he tenido buena memoria y menos para fechas. Entonces me registré. Yo no conocía al gobernador. Sabía quién era, como no, pues es un hombre muy conocido de la familia Bours, su papá lo conocía también, pero así como para llegar y decirle gobernador vengo a pedirle que me apoye, nada. Yo no lo vi hasta después de ganar las elecciones. Un caso raro, extraño y por eso te vas a enterar de algo muy interesante. Lo que hice fue empezar a platicar con los diputados de uno y otro partido, el PRI y el PAN. Como ya tenía un amigo de uno y otro, yo trabaja con ellos y ellos también hacían su labor para llegar a algún acuerdo, porque finalmente son acuerdos, efectivamente, negociaciones que se hacen y que tienen que buscar, pues todos ganar-ganar o no perder. Yo digo, yo soy una persona adecuada porque tengo amigos de los dos partidos, que no limito a ningún partido, porque no milito en ningún partido, porque no soy amigo del gobernador, porque jamás hay una sola nota pública en la que me salga algo de corrupción porque no la hay.

Estoy en una edad madura en la que puede confiar más la gente, tengo muchas amistades en todos los ámbitos de la vida social de Sonora y particularmente de Hermosillo. De tal suerte que fuimos creo que 27 o 28 candidatos. El único que no tenía la carrera de abogado era yo. De tal suerte que por ahí trataron de querer meterse, pero no es obligación de acuerdo a la ley, sino que tenga experiencia en materia de derechos humanos. No soy abogado, soy pobrecito pero sin mañas (risas). Entonces como no pudieron entrarle por el lado de la profesión, todos se sintieron incómodos porque yo no era abogado, bueno no todos, algunos compañeros de lucha por la presidencia de la Comisión Estatal de Derechos Humanos. Ahí estaba el licenciado Carlos Moncada que fue el único periodista que estuvo presente en todas las comparecencias. El llevaba un registro de todo y estuvo sacando en la prensa notas de todas las comparecencias y al final mencionó que el candidato más completo para ser presidente era yo. Hace un análisis muy cuidadoso desde el punto de vista jurídico, desde el punto de vista de su trayectoria, desde el punto de vista de su comparecencia, la calidad de su comparecencia, su expresión, su lenguaje, en fin todo.

De esos 27 al final presentaron una terna. En esa terna... no recuerdo cuáles eran los otros dos compañeros, amigos o amigas. Esa terna es la que va al Congreso, pero la

Comisión de Justicia y Derechos Humanos, su presidente era Maloro Acosta. Entonces paso por ahí (la elección) y gané con la totalidad de los votos del PRI y del PAN, los del PRD, a quienes no tuve el privilegio de entrevistar, se me fue el tiempo, a los que son minoritarios y no van a influir en las dos terceras partes. Claro, hice otras cosas que sabía que podían influir en los propios diputados y en un par de amigos del gobernador, pero no al gobernador. Ni siquiera fui a ver a los amigos del gobernador, por teléfono y les dije, miren estoy en esto y me dijeron: oye qué bueno, qué bueno, entonces yo te voy a decir cuándo y en qué día (hablaban ellos con el gobernador).

Entonces encadené yo las llamadas, al señor gobernador le llegaron como seis llamadas así, de personas muy conocidas, de los propios diputados, seguramente él platicó con ellos. Porque ellos me dijeron, Jorge ya hemos hablado con el gobernador, les dijimos que eres una persona recta que no vas a tomar partido por nadie. En esos estamos confiando, me dijeron mis amigos, en que vas a hacer un trabajo que no tiene precedente en la Comisión Estatal y Nacional de Derechos Humanos. Me nombraron y fui con el gobernador. Platicamos muy amistosamente, como si nos conociéramos me empezó a tutiar y yo también lo empecé a tutiar, yo era mayor que él. Y luego él sabía de mí, sí sabía porque viví en Navojoa mucho tiempo, vivió en Obregón, amigos comunes que teníamos también. Sí sabíamos quiénes éramos pero nunca habíamos tenido esa charla, nunca, sólo que tal, que tal, punto. Nunca, ni me imaginaba yo que iba a estar en esa situación.

Entonces cuando nos reunimos los dos solos, me dijo Jorge yo tengo muy buenas referencias, excelentes de ti, de tu persona, de tu familia, de todo, de tal manera que yo confío en que vas a hacer lo que la ley dice. Yo tengo mucho interés en el cumplimiento estricto de la ley. Yo te puedo apoyar, pero como puedo apoyarte: ordenándoles a todos, a mis funcionarios, que recomendación que llegue recomendación que cumplan o se la verán conmigo. Te ofrezco eso y cualquier otro apoyo que te pueda dar sabes que sí. Tú no tienes compromiso conmigo ninguno. Tu compromiso no es conmigo es con la sociedad; yo sé que eres una persona muy independiente que defiendes tu ámbito de trabajo. Sé tus precedentes en la Universidad (de Sonora), las luchas políticas que tuviste, todo sé. De tal manera que vas a salir teniendo el respeto absoluto del gobernador de Sonora y eso espero una actuación y pueda lucirse Sonora con su Ombudsman. Esto fue ya me nombraron. De la otra dupla (de la terna), eran buenas personas, no sé si habló con ellos. A mí nunca me

habló (el gobernador) para platicar (siendo candidato) y yo nunca le iba a hablar. Yo quería que salieran las cosas así como salieron. Yo fui nombrado sin por lo menos una intervención directa evidente del gobernador. Que estuvo de acuerdo, por supuesto, si yo no lo niego.

En primer lugar mi compañero del PRI, otros de los priistas también eran amigos míos. Yo no pertenezco a ningún partido, pero por el último partido que sentiría simpatía sería el PAN. Tengo no obstante mi admiración por Manuel Gómez Morín. Yo nací en la Sierra de Chihuahua, en la Baja Tarahumara y él también. Estudié muchísimo la vida y el trabajo de don Manuel Gómez Morín. Y creo que ellos tenían, estoy seguro, una ideología y unas convicciones cristianas católico que fueron el soporte del Partido Acción Nacional. Desgraciadamente todo esto lo convirtieron en todo lo contrario. Es la traición a los principios. Yo digo que los panistas actuales destrozaron, destruyeron, traicionaron a don Manuel Gómez Morín y a los padres fundadores del PAN.

La otra, forme un comité con nosotros visitantes que tenían la obligación de leer el documento y ellos en una letra chiquitita ponerle su visto Y al final yo la leía de principio a fin y aun así había veces que se la rechazaban. Sin ser abogado yo les decía miren aquí esto no está bien, falta esto. Yo leía el documento de la recomendación página por página el documento y hasta le hacía correcciones de estilo. Y ya que estaba bien amarradito todo se les enviaba.

Me nombró un consejo de acuerdo a la ley el gobernador tiene la responsabilidad de nombrar un consejo y ahí fue cuando me entrevisté con él el gobernador; me preguntó Jorge quieres proponerme algunos miembros del consejo. Yo le dije los consejeros deben de ser personas que gozan de total autonomía y yo no quiero ser quien los nombre, nómbrelos usted, yo estaré encantado con los que sea. Nombro gente de primerísimo nivel y personas muy reconocidas, algunos amigos míos por cierto. Ayudaron muchísimo, por la calidad moral de ellos, eran gente muy bien preparada, no faltaban a los eventos. Entonces la recomendación, el documento tenía que estar bien amarrado, el consejo ya sabía cuál era mi estrategia, porque yo se las dije.

Mi estrategia es la siguiente: tú eres el procurador del estado, a toditos les pegué duro, desde el secretario de gobierno para abajo, a todos. Y ahorita te voy a decir una excepción que es el gobernador, te voy a decir cómo la manejé. Les pegué duro a todos, al

jefe de la policía, al ejército, a la policía estatal preventiva, a Abel Murrieta, hicimos mucha amistad él y yo, pero me lo traía lázaro, a todos, pero, ¿sabes qué hice? y fue muy útil, tener un desayuno con cada uno de ellos por separado. Y decirles miren vengo en este plan, la Comisión de Derechos Humanos va a cumplir, no se va a doblegar ni ante el Presidente de la República. Si yo aquí corrí a Gustavo Díaz Ordaz (cuando quería hacer su mitin político) de la Universidad (de Sonora), no voy a correr a este que está ahí que no le llega ni a los talones, por lo menos en lo asesino que era aquel.

O sea, les dije, yo no tengo miedo, de que me maten ni nada, porque son los riesgos que hay que correr, pero tú procurador me tienes que cuidar (risas). Yo me reunía con ellos para fijar las reglas. Les dije aquí las reglas no las ponen ustedes las pone la ley. Nunca trataron de poner ellos las reglas. Pero fijate cómo eran las cosas, les dije mira tú, te voy a mandar, te voy a dar una oportunidad solamente. Si yo sé que mañana viene el Presidente de la República no te voy a sacar mañana nada, ¿por qué? No se trata de exhibirte públicamente, esa no es mi meta. Mi intención es que se cumpla con ley, que se genere toda una cultura de la legalidad aquí con los funcionarios y en la sociedad.

No los exhibía y sí los exhibía públicamente por los medios. Uno de los atractivos de las recomendaciones es que tienen que exhibirlas públicamente. Lo que sí les dije, me comprometo a una cosa. En cuanto salga la recomendación para ti, que ya venga en camino, en ese momento va encamino para la prensa, para que sepas entonces que mañana va a salir para que sepas qué vas a hacer. Es lo único en lo que te voy a apoyar, en que no te agarren de repente, de que te saquen ocho columnas en el periódico y tú no estés enterado. Es lo único en que te voy a dar la concesión porque la mereces. Nadie se atrevió a proponerme nada, porque sabían que conmigo no había negociación.

Cuando no las aceptan o no las cumplen mandaban a llamar a las autoridades. Por ejemplo, al Presidente naco que era del PRD y se negó pero al final del tiempo cumplieron, todas las recomendaciones fueron cumplidas. Qué es lo que hacía llamar les decía si quieres yo voy contigo, puedo ir personalmente, me decían no maestro como cree. Se trata de lo siguiente, tú quieres hacer un buen trabajo, en mi reporte, en mi informe de la Comisión estatal de derechos humanos específicamente yo voy a decir que el único que no cumplió la recomendación fuiste tú por esta o aquella cosa. Y le voy a mandar un mensaje a tu pueblo, que a ti te gusta o eres propenso a violar la ley, a no respetar la autoridad. Así que qué

prefieres estar aquí sentado esperando el aplauso que vas a tener, porque voy a sacar una lista de todos aquellos que si cumplieron las recomendaciones y a los que no los voy a exhibir como un incumplidos.

No tenemos facultades para mandar a la cárcel a algún funcionario público sólo sancionamos administrativamente. Nosotros ponemos la denuncia en el ámbito jurisdiccional. Incluso el caso más difícil, triste, más doloroso, la tragedia del ABC que tuvo resonancia a nivel mundial. Existen muchísimos casos de violaciones, de tortura, y hubo una vez que hasta me hablo el gobernador por un caso en el que alguien se ahorco en un lugar de arraigo. Este fue el único caso en el que me hablo. Maestrazo, porque así me dice, fíjate que he visto en algunos periódicos la noticia, ¿has hecho algo? Claro gobernador. Me dice, te quiero pedir un favor: necesito que quede bien claro lo que paso. Eso todo lo que te pido. Pongo a tus órdenes a Abel Murrieta, a toda la gente que necesites. Yo le dije: vamos a hacer el trabajo más complejo que jamás se haya hecho en la historia de la Comisión para demostrar lo que deba demostrarse. Le voy a mantener informado, es su derecho, de cómo van las investigaciones para mantenerlo al tanto de eso.

Por supuesto, me dijo, no pretendo interrumpir nada del proceso sino que se sepa la verdad. Entonces hable yo al primer visitador de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que es el actual presidente, Raúl Plascencia, y le dije Raúl hay un caso aquí muy delicado en el que el gobernador tiene especial interés él y te quiero pedir una cosa: que me ayudes a que apliquemos el Protocolo de Estambul aquí, yo no tengo gente, yo tengo aquí un médico, pero necesito que me traigas a un buen médico, a un buen psicólogo para hacer la investigación y le pagas tú los gastos, porque yo no tengo para pagar tanto. Me dijo sí Jorge tratándose de un asunto de esos con mucho gusto. Estuvieron aquí no sé si dos semanas hasta que aclararon todo. Ya los detalles no los recuerdo.

Pero paré en seco todas las especulaciones que había, porque estaban bien armadas (las recomendaciones). Además otra cosa que yo hacía, yo armaba reuniones con la prensa, no les mandaba papelitos, con frecuencia hacía rueda de prensa sin evadir uno solo de los temas. Entonces que hacía (que las autoridades cumplieran las recomendaciones) lo que debe hacerlo: la fuerza moral del ombudsman, la trayectoria de aquella persona que esté al frente de la Comisión, la confiabilidad de que aquella persona no va a estar recibiendo ni

consignas, ni dinero, ni cooptación de ninguna naturaleza, porque está convencido del cumplimiento de la ley. Eso es lo que yo viví.

Déjame comentarte algo que va más allá de la Comisión Estatal de Derechos Humanos. La democracia no existe en el país. Todo son negociaciones, arreglos que se dan de grupos de poder para sacar adelante reformas y hoy por ti y mañana por mí. Esa es una realidad insoslayable que todo mundo lo dice y lo acepta y que hablan incluso de negociaciones. Pero, ¿por qué negociaciones? Deben ser, discusiones, debates y finalmente alguien tendría que tomar el balance de dónde tomaron las cosas. No gana el mejor argumento, gana quien haya sido negociado para que tenga el mejor argumento (risas).

Y además para todos los fines que tú quieras es el poder, el poder desde el punto de vista de tener una influencia tal en todas las decisiones importantes de la Nación. Así se mueve esto. Esto no me afectó en mis aspiraciones a reelegirme por un segundo periodo en la Comisión. Fueron otras situaciones. Déjame decirte qué pasó. Cuando cumplí yo el término de los cuatro años, era en febrero, no se ponían de acuerdo en el Congreso quién sería el candidato y entre los que se estaban jaloneando, en medio de ellos estaba yo también, yo había hecho público mi interés.

Hablé con los amigos que tenía del PRI y a algunos del PAN que tenía para lo mismo. Para mí no tienen que averiguar cómo está la obra porque ahí está. Pero pasó un mes, dos meses y nada, entonces mandé yo a través de mi Secretario Ejecutivo hablar con el Subsecretario de gobierno que le comunique al señor Secretario de Gobierno, de que la Comisión de Derechos Humanos está en una situación irregular y para que él lo comente en el Congreso. Que prácticamente esta figura no existe, que está en el vacío y está en funciones. Entonces me mandaron de allá muy fácilmente de que se hiciera cargo el primer visitador de Derechos Humanos de acuerdo a la ley. Entonces yo les dije que de acuerdo a la ley no se puede hacer. Que de acuerdo a ley yo puedo ausentarme hasta seis meses siempre y cuando el presidente tenga alguna razón para dejar suspendido el puesto por cuestiones de enfermedades, etc., y que si no regresa a los seis meses se convocará a una elección.

Entonces del Congreso me mandaron un escrito indicándome que siga al frente de la Comisión en tanto se nueva un nuevo presidente de la Comisión de Derechos Humanos. Siguió eso y estuve cinco años. En el quinto año lanzaron la convocatoria por allá en

octubre o noviembre y se empezaron a registrar y yo también lo mismo. Yo luego me di cuenta que ya se traían un movidón. Este muchacho, Raúl Ramírez, para empezar no tenía la edad, tenía dos años menos de lo que exige la ley (35 años). Y se supo en todos lados, qué casualidad. Ni noriega ni los periódicos dijeron nada, parecían cooptados. Y la primer sospecha de que algo había mal es que hizo una relación de las cosas que iba a hacer, entre ellas bajar el 40% del sueldo a los empleados de la Comisión de Derechos Humanos, dejar abiertas las puertas de la Comisión.

Él decía que lo que sobraba era dinero pero que estaba mal administrado, por ahí se fue. Pero no es cierto, estaba bien organizado. Por ahí están todos los informes financieros. Búscalas. No hay nada. Cada candidato se mueve por su lado. Que tanto se pueden mover aquellos candidatos que tienen muy poco dinero. Yo tenía la ventaja de que todo mundo me conocía. Había académicos de primerísimo nivel de la Universidad de Sonora, sin tacha, de una gran trayectoria. Algunos hasta eran ricos, con doctorado en derecho, con una carrera de litigantes en juzgados impresionante, una edad muy buena, 40 o 50 años, que creo que es una edad muy buena para esos puestos, no antes. Y se registraron, participamos. Carlos Moncada estuvo en todas, por eso él es el que más sabe del proceso electoral de todo esto desde el inicio hasta el final. Y le sigue la huella a este cabrón, verás cómo se lo pone en los periódicos.

El congreso seleccionó a siete precandidatos y entre ellos ya no iba yo. Moncada luego se las mascó y dijo se la darán a Raúl Ramírez en contra de la ley, en contra de su preparación, por los huevos del gobernador. Pero cómo le hizo, porque está bien que haya recibido todos los votos del PAN, pero cómo le hizo para que obtuviera además todos los votos del PRI y también del PRD. Era un hombre sin ideología, que ni idea tenía de nada ni la chingada. Negociaron dinero, posesiones y quién sabe qué más negociarían. Hasta el PRD lo apoyó. Ganó por unanimidad, lo cual es lo más absurdo y la evidencia más clara de una tranza, de una corrupción desvergonzada y de lo que tú quieras.

Es que si hay coaliciones, si yo tengo ciertas condiciones de apoyo político me voy a lanzar durísimo contra la Comisión de Derechos Humanos y con otras cosas más que andan muy corruptas en el Estado. Yo soy un guerrero, hombre. Es que todo está mal. Dime una sola cosa que esté bien. Ni una.

Carlos Moncada me dijo que entre la evaluación que hizo él, Raúl estaba entre los tres últimos. Nosotros subíamos todo. Éramos muy transparentes. Publicábamos todo en la prensa, mandábamos DVD a todos lados, mandábamos boletines de prensa, publicábamos en el web todo.

Actualmente la comisión es una vergüenza. Lo que hizo este cabrón llegando sacó a todo el personal que yo tenía, los puso en la calle. El primer acto de violación a los derechos humanos. A todos los sacó y metió al doble de gente. Yo tenía 39 empleados. Por eso quería pagarles bien, porque yo tenía poca gente, pocos gastos, bien pagada y más fácil de administrar. Entonces el único lo que hizo, su único mérito fue bajarle a todos los sueldos menos a él. Pero hay una cosa muy curiosa, en el inter de que él ingresaba a la Comisión como presidente hubo una etapa como cordial. Cuando yo presenté mi informe, estaba el gobernador, muy cuidadoso, subrayar las partes críticas que tenía la comisión. Y el muy vivo dijo yo seguiré el proyecto que inició con tanto éxito ha realizado una persona de la estatura moral e intelectual de mi maestro Jorge Sáenz. ¡Nunca fui su maestro! Dijo eso para quedar bien.

Cuando terminamos le dije al gobernador, oiga gobernador necesito una entrevista con usted. Él me dijo, cuando quieras, Jorge, y con mayor afecto. Fue con este ratero, Guillermo Padrés. Nunca me recibió para nada. Tres veces le solicité audiencia y nunca me recibió. Me ofreció apoyo para que yo fuera rector del ITSON y me mandó a la chingada. Luego llegó José Luis Ibarra, amigo mío, y le dije oye José Luis no chingues se robaron 11 mil millones de pesos del ITSON, por orden ahí chingao. Y ya no me volvió a llamar. Se coaligó yo creo José Luis con ellos siendo un hombre decente. Está riquísimo. Antes de José Luis Ibarra todos los rectores que sobreviven, sobreviven con pobreza. Jorge Luis, Pedro Ortega y éste viven como los reyes. No me contesta. Es que en el gobierno que está, si no eres panista no te atiende nadie.

Raúl me mandó a la casa y me dijo maestro no me hace favor de pagar los cheques, le dije cómo no, claro que sí. Me los mandó y venía su cheque con el sueldo que yo tenía y lo firmé. Se lo cobró cuando dijo que se iba a descontar el 40%. Se los firmé, pero no se me olvida que él se puso el sueldo que yo tenía. El gobernador le dijo que sacara a 30 gentes y metiera a las 30 gentes que lo ayudaron. Al principio, Raúl estaba muy amable conmigo. Me dejó plantado 3 veces a tres invitaciones a comer porque quería platicar conmigo. Es

más, no me ha entregado la copia del informe de entrega recepción. Se lo envié y me dijo ahorita se lo voy a enviar maestro. Hasta la fecha no me ha entregado el acta de entrega recepción. Hasta una botella de vino antiguo de 3500 pesos se la quedó Raúl, una parrilla de acero que tenía ahí en la Comisión, porque no tenía espacio en mi casa, me dijeron que se la regalaron al encargado de limpieza. Eran como dos toneladas de fierro.

Por último, yo no fui indemnizado. Ni un peso. 18, 500 pesos sí me dieron como gratificación de fin de año. Quien debió no me dio la indemnización, me llevaron a mí el cheque, eran aproximadamente 600 mil pesos. Me llevaron el cheque para firmarlo, pero les dije que no, que se anulara, porque aunque legalmente era cierto moralmente no lo era, que el propio presidente se auto pagara, que prefería que se quedaran las cosas así, a ver que había más adelante. Pasó el tiempo y quien debió haberme indemnizado y le podía hacer un poquito de ruido, fue el Congreso, porque acuérdate que el congreso me dijo quédate y luego vete. ¿Quién era mi jefe? El Congreso. A lo mejor se cobraron mi cheque por mí, pero por más dinero (risas). Por eso tengo muchas cuentecitas pendientes con estos cabrones.

El acuerdo fue con el gobernador (Raúl), de protegerlo y de que apoyara. Entonces ahí hubo corrupción. La CTM apoyó a Raúl a cambio de... Que le dio el gobernador a la CTM no sé, porque la CTM fue la que presionó al gobernador y ganó por unanimidad, lo que no ha sucedido en el país nunca. Un supuesto es que Raúl le prometió al gobernador, si ganaba, que no iba a ver ningún levantamiento obrero. Este es un supuesto basado en hechos realizados. Hasta la fecha no ha habido un solo levantamiento obrero.

La Comisión no es autónoma ahora, pero cuando yo fui presidente sí lo era y que me refute quien sea. No era autónoma la Comisión, pero yo la hice autónoma y la desautonomizó el lépero. No era autónoma la Comisión, pero yo trabajé autónomamente. Yo no iba a todos los eventos públicos, sólo a los actos públicos que tenían que ver con los derechos humanos y con la CNDH para mantener mi autonomía. Yo llegaba a los eventos y Bours me ponía cerca de él, me mencionaba, porque el respeto yo lo tenía ante la comunidad y ante él mismo. A este (Raúl) ni lo pela el gobernador, lo pone hasta el último lugar. La esposa de Bours lindísima trabajamos mucho con niños.

Yo no veo sinceramente que el dinero que me dio el gobernador en el 2005 y 2005 fuera del presupuesto fuera por controlar al ombudsman a través del dinero. No lo veo así.

Estoy de acuerdo en que la insuficiencia de recursos, que está en el poder y en las manos del gobernador ampliarlo, si no lo hizo es por alguna razón a la cual le llama grillete financiero Guillermo, en el sentido de que esto le resta movilidad porque te tengo presionado con el dinero. Pero por otra parte, yo pienso que el incumplimiento del propio gobernador y del Congreso de darle los recursos financieros suficientes a la CEDH es porque simplemente no le encuentran ninguna utilidad pública. En cambio, sí le encuentran molestias para ellos, para los funcionarios, porque les estás haciendo señalamientos públicamente, que este no hace ninguna, pero no tanto por el dinero.

No necesita nadie la CEDH ni la Nacional. Son organismos de una gran dependencia del Ejecutivo y usualmente tienden a la corrupción no solamente las locales. Y el sólo hecho de depender del Ejecutivo ya conlleva a la corrupción. Y te voy a decir algo acerca de los dineros del ejecutivo que tanto le preocupaban a Guillermo. No tienen ninguna validez las críticas de Guillermo porque está el proponiendo, diciendo, y planteando un asunto de carácter jurídico-social-político en donde no tiene por qué meterse. Está equivocado Guillermo. Absolutamente. No es esa la razón por la cual se da una cantidad, se da por tradición porque empezó por X y al rato le aumentan. Eso sí, si un presidente de Derechos Humanos le cae mal al gobernador no solamente no le dan dinero, sino que lo sacan fácilmente.

Tiene mucho que ver la empatía entre el ombudsman y el gobernador por lo menos para que le respeten al presupuesto aunque sea chiquito.

En el asunto del dinero, por lo menos se busca que se haga una reunión cada cuatro años de los organismos públicos de defensa de los derechos humanos en cada Estado. Pero qué ocurrencias de los dos, uno lambiscón y el otro lacayo. Abrió Raúl un instituto de derechos humanos y le puso el nombre del actual ombudsman nacional, Raúl Plascencia. Como es posible que le pongan su nombre. Le hubiera puesto el de Jorge Carpizo que fue el primer ombudsman que tuvo el país.

En esos eventos especiales de los organismos imagínate cuánto cuestan, son 3 o 4 noches de hotel, son muchos eventos académicos y sociales también. ¿Cómo le haces si no tienes presupuesto para eso? La Comisión Nacional te obsequia una cena, y lo más probable es que el gobernador en las condiciones mínimas te ofrezca una cena en un hotel. Pero eso es lo menos. Lo que regularmente hace el gobernador es darle 50 mil o 200 mil

pesos al ombudsman anfitrión (el caso de Sonora). Se los dan. ¿Qué más corrupción que esa quieres? Y además la divertida que se dan, a todo dar. Cuando yo hice mi evento el gobernador nos hizo una cena en su palacio, pero no estuvo él.

Ahora, ¿quién es el Secretario de la Federación de Organismos Públicos de Derechos Humanos? La Federación tiene una directiva que se integra por personas que son incondicionales del actual presidente de la CNDH, o sea, lacayos del presidente. Ahí se reparten los puestos a conveniencia. A ver Raúl ¿qué quieres? Así funcionaba no sé si funciones aun así. Raúl Ramírez es Presidente de ese organismo. No se sabe si son cargos honoríficos o pagados porque nadie les audita. La última vez que yo estuve como presidente de la CEDH, llegamos y me presentó el presidente de la Federación. Nos leyó un informe para mi aprobación y dije estoy en absoluta reprobación, esto no es un informe, sino una lectura de acciones que dice el señor presidente que realizó. Yo quiero ver todos los requisitos con documentos fiscales y quiero saber en qué se destinó. Ya sé en qué se destinó, lo utilizó para hacer campaña para el futuro presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Él fue mandadero (el presidente de la Federación) del Dr. Soberanes y también de Raúl Plascencia. ¿Y sabes por qué te lo reclamo? Le dije. Estoy encabronado, porque hace dos años hubo un desastre en Chiapas, había en caja de la Federación 500 mil pesos y acordamos entre todos entregar ese dinero, eran cuotas nuestras, a las personas damnificadas. En Sonora acaba de pasar lo del ABC y ni siquiera uno de ustedes me habló por teléfono para saber cómo estaban las cosas. No me hablaron de la Comisión Nacional, de Organismos Internacionales. No me quisieron dar un solo peso, porque este señor andaba haciendo campaña en favor de Raúl Plascencia. El doctor Soberanes no me habló ni una sola vez para lo del caso del ABC. Nunca lo hizo. Todo lo hice con Raúl Plascencia (Primer Visitador) que estuvo pendiente. El Supremo Tribunal de Justicia de la Federación le dio un año para presentar un informe.

Nosotros lo presentamos, el doctor Soberanes fue a Hermosillo, en cuarenta días lo presentamos, el 60 por ciento de las investigaciones del ABC lo hizo la Comisión Estatal lo cual consta en las actas. Y ustedes cabrones, les dije, no hubo uno sólo que levantara su mano sino con Sonora en solidaridad no conmigo. Luego tomamos el acuerdo de que íbamos a ver el problema de los migrantes, teníamos una cita en el Senado de la República

(hice yo la cita con el Senado), quedamos que íbamos a ir yo, el presidente de la Federación, y el representante del doctor Soberanes. No me acompañaron ninguno, vine sólo. Les dije por supuesto que para nada me hicieron falta. Hasta la fecha, la recomendación que emitió la CNDH sobre la tragedia ABC no hay delincuente. En el dictamen final quedó muy parecido a lo que nosotros propusimos.

La bola de ratas de la SCJN, digo ratas porque ganan un millón de pesos cada uno, para decir menos que lo que dijimos nosotros en menos de cuarenta días. Como la vez. Yo tuve un agarrón con José Cárdenas, me trató de decir que no había sido totalmente eficaz. El caso ABC no llegó a la Comisión Interamericana. Ahorita sí llegaría. Tengo un artículo que se llama impunidad y corrupción causa del deterioro.

El Congreso le da relevancia en el rollo política a los derechos humanos, pero en los hechos no es así. La comisión por lo menos debiera cumplir con lo mínimo que dice la ley, pero si siquiera con lo mínimo cumple. En cambio es un nido de corrupción, de lacayismo, que venta de la dignidad hacia el gobierno y otros poderosos.

6. En un informe de actividades, Bustamante dice que en Sonora ya hay cultura de los derechos humanos. ¿Usted qué piensa sobre eso?

Es como cuando se dice que Sonora está el primer lugar en Educación, pero México está en el penúltimo lugar en el mundo. Entonces Sonora está en los penúltimos lugares de educación en el mundo. En derechos Humanos, quizás Sonora sea el menos malo entre los malos (risas).

7. En el Informe 2006, pág. 26, refiere que el gobierno del Estado autorizó a la Comisión un recurso adicional (a los 15 millones de presupuesto recibido para ese año) por 1, 250 millones de pesos para cubrir el déficit presupuestal que tenían en el rubro de servicios personales y servicios generales. Sin embargo en el art. 64 de la Ley 123 no hace mención sobre esta posibilidad de la Comisión para hacerse de recursos fuera del presupuesto autorizado por el Congreso. Esta acción aunada a la modificación no contemplada en la Ley 123 que hace el Ejecutivo al presupuesto solicitado por la Comisión en su Anteproyecto de Egresos, ¿Este recurso adicional no

vulneró la autonomía financiera que debe tener la Comisión ante los poderes del Estado?

Actualmente la Comisión no tiene consejo. Por lo que el setenta por ciento de las decisiones que se toman ahí no tienen validez. Ese sería motivo más que suficiente para fincarle responsabilidades a él (al presidente de la Comisión), al gobernador del Estado porque es su responsabilidad (nombrarlos). Entre las atribuciones del Consejo se encuentran aprobar y en su caso modificar el presupuesto. Una vez aprobado ese presupuesto debe ir, acuérdate lo que dice la ley, presentarse al Ejecutivo del Estado para que lo turne al Congreso para su aprobación, pero no; el gobernador tiene la obligación de pasarlo al Congreso, pero lo recorta porque dice que no hay dinero.

Hubo dos veces que salvó el gobernador a la Comisión. En el 2005 y en el 2006. Yo le llevé unas fotos de la comisión del Estado de la Comisión y me dijo esto está mal, ¿Cuánto necesitas? y le dije un millón cuatrocientos mil. Me dijo ¿cómo que un millón cuatrocientos? Y le pido por favor que si me los concede me los mande a tesorería del Estado para que ella pagara y yo firmara. Al día siguiente me mandaron el cheque y me mandó a decir el señor gobernador que yo administrara el dinero.

Cuando vino Soberanes a un evento en el que estábamos los 33 presidentes de las Comisiones lo pasé a la sala de víctimas del delito, todo pintadito, la escultura del Quijote, compré unos cuadros, el orden, la gente capacitada, preparada... Fui y me dijo el gobernador, ¿cuánto te gastaste aquí? Le dije un millón cuatrocientos. ¿Cómo le hiciste? Le dije señor gobernador cuando se quiere todo se puede.

En el 2006 fue porque llegó fin de año y necesitábamos dinero para comprar equipo. No había ninguna partida especial para la compra de quipo ni nada. Tuvimos que estar jineteando, cabildeando, para poder tener computadoras y obviamente se me acumuló un pasivo que no podía pagar los aguinaldos. Entonces yo fui con el gobernador, fui con el tesorero. Me llevaba bien, porque algún día le iban a llegar recomendaciones y me dijo maestro tengo una curiosidad grandísima, el gobernador y yo somos muy buenos amigos, cómo le hizo para llegar a la comisión porque se necesita contar con la voluntad de la mayoría. Le platiqué y me dijo qué estrategia, me dijo. Le dije sí, nada más que ahora es contigo. Ahora traigo la estrategia más sencilla de todas, plantearte una necesidad, creo que he mostrado honradez, las finanzas están limpiísimas, pasadas por el Consejo, pasadas por

una auditoría externa, por el instituto de auditoría fiscal. Te traigo estas fotografías, se compraron estas computadoras y eso generó un pasivo. Todo mundo tiene computadoras, compré un carro para viajar.

Dice Guillermo Noriega, la Comisión Estatal de Derechos Humanos tiene pinzas. No es autónoma. Guillermo decía que había sueldo muy altos, especialmente el mío. Cuando me dijo eso el Guillermo le pedí a los 33 ombudsmen, les mandé a pedir que me enviaran la información que cuál era el sueldo que ganaban, porque algunas Comisiones tienen ese dato en su página web, otras no. Dividamos en tres los más altos, medianos los y más bajos. Abajo había personas que ganaban 18 0 20 mil pesos, o sea, muy poco y arriba yo estaba como en séptimo lugar en cuanto al pago. Pero tiene esto una explicación. Y también estaban bien pagadas para lo que se piensa que deba ser un visitador. Un visitador no es un amiguito como los que tienes ahí que metes a ver qué hace y cómo lo hace y que no sirve para nada. Es un profesional del derecho del más alto nivel. Un buen visitador para sea bueno necesita mucho tiempo; se requiere haber hecho una buena carrera, a ver pasado horas, 5 o 10 años en juzgados haciendo trabajos de esa naturaleza, especializado, estar en la práctica del visitador para hacerlo bien. Esto es importante porque poco se conoce o casi nada:

Me contaba García Ocampo que hubo un acuerdo que por el nivel que deben tener los visitadores que deberían de tener el mismo sueldo que el Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia. Y así empezaron, pero fueron recibiendo más y más, a tal caso que en el Supremo Tribunal de Justicia reciben otros beneficios, porque tienen recursos propios. Ellos tienen un automóvil nuevo cada uno. Nunca se dio un centavo para comprar nada de nada. Teníamos una casa de ahorro, cada quincena nos quitaban algo y lo íbamos jineteando. Tenía dos autos Grand Marquis nuevos. Yo ganaba 76 mil pesos mensuales, comparados con los que se gana el presidente de la Comisión Nacional. La Comisión recibe más de mil millones de pesos. En uno año emitieron 80 recomendaciones. Yo en cinco años emití ochenta recomendaciones con 150 millones de la misma calidad. Ahora sí puedes comparar la comisión nacional con las estatales. Lo único que tiene la Comisión Nacional es un ombudsman bien preparado, de ahí en fuera no tiene nada, incluyendo a Raúl, excepto que tiene un doctorado, pero además se necesita honestidad, tener buena imagen pública, una trayectoria sin mancha, tener un gran respeto por la ley, no haber infringido la ley ser

el sostén de la institucionalidad del Estado de Derecho, cumplir con él antes que nadie, se necesita lo que se llama cojones. Porque sí va a ver momentos en que van a poner situaciones, por ejemplo, el crimen organizado te va a enfrentar. Necesitan tenerlos bien puestos. Y la otra no tener miedo suceda lo que suceda. Yo nunca tuve guaruras. Raúl debe tener nada más para apantallar porque ¿quién se va a preocupar por él?

8. ¿Usted contó con un Consejo Ciudadano durante toda su gestión? ¿Usted nombró ese Consejo?

En la elección del Consejo sigue predominando las simpatías por lo menos (de los partidos). No pueden ver los partidos a la Comisión como botín, por son sólo 27 millones de pesos. Hubo una vez que había un error en los datos sobre viáticos y el consejo me señaló ese error y quedó ahí de que yo me había disculpado de un error grave que muchos lamentaban efectivamente. Ese es el papel del consejo, que digan qué pasó, en vez de poner mil pesos están poniendo mil cuatrocientos. Lo sueldos están todos autorizados por el consejo y auditados, además, si no me los hubieran rechazado. Quiero que sepas, los viáticos no fueron inventados por nosotros, son los viáticos del gobierno del Estado. Todos nosotros procurábamos cuando se trataba de dinero del gobierno del Estado, para evitar que dijeran bueno y de dónde salieron esos viáticos. Pero los viáticos eran lo mismo del gobierno del Estado.

9. ¿Se les dio el seguimiento adecuado a las recomendaciones que usted emitió en su gestión?

En mi gestión sí se les dio el seguimiento adecuado a las recomendaciones. Totalmente. Mira, debe estar una pared tapizada en la Comisión de recomendaciones y documentos que fuimos actualizando. No sé si Raúl las quemó, o las mandó a dónde. Todo teníamos ordenado y registrado en la computadora.

Lo que yo hacía en los informes era informar, valga la redundancia sobre lo que me había comprometido en el programa para el año y lo demás ahí estaba disponible para quien quisiera verlo, por una razón muy importante. No creas que cuando las vas a presentar es una ceremonia muy bonita porque no está nadie, sólo el gobernador, los tres poderes. El informe que presentó Raúl no tiene valor porque no estaba avalado por el consejo, porque

no existe el consejo en la Comisión. Si fueron los tres poderes a presenciar el informe de Raúl, los tres poderes violaron la ley. Ahora ¿por qué no invitó Raúl a los ex presidentes de la Comisión? ¿Por qué no aguanta ni tantito? Estamos nada más Bustamante y yo, pero conmigo tendría yo creo. Ahora te voy a decir una cosa. Cuando me envían el documento muy formal de que tal día de acuerdo a la ley debo presentar el informe del año anterior, no lo dice el documento, pero el presidente del Congreso, me dijo, Jorge, nada más que no dure más de treinta minutos. Entonces lo que yo hacía era usar power point al mismo tiempo verbal para que se fuera multiplicando, para sacar el doble de raja, datos números. Entonces no podíamos decir todo lo que quisiéramos, sino seleccionar y yo sólo señalaba las cosas a las que me comprometí y cumplí. Lo interesante hubiera sido que los diputados ahí mismo te cuestionaran, así debe ser, y yo estaba dispuesto de que al final, los tres finalistas tuviéramos un debate público en la universidad.

10. Durante su gestión, ¿la Comisión trabajó conjuntamente con las Organizaciones de la Sociedad Civil para la defensoría de los derechos humanos en el estado? ¿Con cuáles OSC y cómo se logró esa colaboración?

Por supuesto, mucho, mucho. Trabajamos con un grupo de 33 mujeres que no conforman una organización como tal, nos reuníamos cada dos meses, pero que me tenían que presentar cada cierto tiempo proyectos que tenían que ver con las mujeres. No tenían nombre. Presentaron algunas iniciativas. Había un grupo muy fuerte en Nogales, ahí sí no recuerdo el nombre, pero te lo puedo conseguir, con una mujer muy valiente, muy decidida, muy fuerte en su temperamento y trabajábamos muchísimo con la gente de la costa de Hermosillo. Si quieres separamos el tema ese de lo que es el tema de los trabajadores migrantes, los trabajadores jornaleros. Los que vienen del sur a trabajar en los campos de uva, los otros son los migrantes.

En Navojoa teníamos como una reunión de multiservicios a la sociedad, fíjate que lo que hice, se iban médicos a todas las instituciones que pueda haber en el Estado, fíjate en el Estado, y a muchos profesionistas los preparamos con tiempo y nos íbamos en autobús en caravana para allá, registro de nacimientos, actas. Eso lo hicimos mucho con los Yaquis. Y en Obregón preparábamos capacitadores en derechos humanos, en todas las universidades, para que a su vez en derechos humanos y lo hicieron. Todas las universidades participaron

en esto. Hubo diplomados en las universidades e instructores muchísimos. En Obregón está el ITSON, el ITESCA, La Salle, La Universidad Tecnológica del Sur del Estado y todas. No eran cursitos de un día, eran muchas horas los fines de semana y recibían su certificado y ellos entonces con ayuda del rector que era mi amigo me mandaban la relación de cuándo y dónde íbamos a trabajar.

Cuando había una violación a los derechos humanos, yo me movía al lugar de la escena, fuera dónde fuera. Ahí puedes ver si era un migrante o era una de la costa. Aunque era más detectable si era de la costa, porque te voy a decir una cosa, los migrantes teníamos una situación difícil. Porque los migrantes que cruzan la frontera son unos y los que emigran dentro del territorio nacional son otros, esos son jornaleros. Tenemos un problema en Nogales, porque es un desastre la seguridad pública, hay muchos muertos. Había una oficina pequeña pero bien montadita con una persona podía hacer doble trabajo que un visitador. Y además teníamos un acuerdo con el colegio de abogados. En todas las oficinas donde había colegios de abogados recibían quejas y nos las enviaban a nosotros. Es lo más a lo que pudimos llegar, en ese sentido de captación de quejas. Y las visitas que hicimos, que fueron muchas, involucramos al presidente municipal, con los yaquis trabajamos muchísimo tiempo, en Navjoa también, por la Sierra, de tal manera que sí dimos a conocer los derechos humanos y luego empezamos a formar el niño promotor. Teníamos niños promotores en derechos humanos, fue una cosa preciosa esa.

11. Durante su gestión, ¿cuáles fueron las principales violaciones a los derechos humanos en Sonora?

Pues mira, la tortura. Nosotros logramos reducir drásticamente la tortura. Nosotros sabíamos que en Santa Ana tenían a una persona encerrada. Los arraigos son anticonstitucionales, ya los están borrando del mapa. Es una práctica de lo más perversa que pueda a ver. Lo mismo pasa con los retenes, pero al menos con los retenes está viéndolos la gente que pasa, pero en el arraigo estás tú sólo con dos o tres cabrones, imagínate. Llegamos a un hotel, llevé al visitador. Tuvimos una denuncia, no sé si fue denuncia telefónica. Los visitadores tienen fe pública, como la de un notario. Pueden tomar la denuncia donde sea. Llegamos y no nos querían dejar pasar, pero como llevábamos la denuncia en la mano firmada no les quedó más remedio que dejarnos entrar. Ahora mismo

hablamos a la procuraduría al Ministerio Público, en Hermosillo y hablamos a la Comisión Estatal de Derechos Humanos y tú (policías) pronto vas a estar en la cárcel. Y ahí estaba la bolsa con la que asfixiaban a la víctima. Desmembramos todo eso y lo pusieron en libertad. Era una persona inocente. Ahí los agarramos infraganti. Yo no me acuerdo si esos policías fueron a dar a la cárcel.

Nosotros trabajamos muchísimo. Trabajamos con todos los grupos y especialmente con Trinidad Leiva en los asuntos de los migrantes, de los señores que vienen a las piscas. Nosotros no teníamos competencia laboral pero veíamos como arreglarlo. Cuando había quejas de orden laboral le pedíamos al de asuntos laborales. Nosotros echábamos mano del ámbito jurisdiccional en el sentido de que no oficial, les pedíamos a los dueños de los campos que nos invitaran a visitar las instalaciones donde se quedaban los migrantes. Había de todo, había quien sí les daba bien trato y había quienes no. No recuerdo el nombre de los campos. Pero fue aquí cerca. Los campos están por Guaymas y están por Kino.

Con Sonora Ciudadana AC no hubo trabajo conjunto. Con Guillermo Noriega platicamos en varias ocasiones y luego sentí que él nunca me creyó lo que yo le decía. Pero yo también creo que él se excedía muchísimo en las críticas y que no estaban fundamentadas, por ejemplo, la de los sueldos no lo estaba. A pesar de todo eso yo tengo aprecio por él. Porque él buscaba al igual que yo hacer su trabajo y nos llevamos bien.

Si se trata de hacer visitas a los penales, ponía yo de coordinador a quien más sabía de eso. Aquí hay doce ceresos. Cuando estaba de presidente de la Comisión tenía una relación magnífica con el Secretario Técnico de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Jesús Naime Libián. A él le tenía toda la confianza del mundo Soberanes. Tenía un carisma tremendo. Era un tipo brillantísimo. Aquí en Hermosillo tuvimos la única reunión durante los cinco años en la que estuvimos los 33 presidentes, la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos. Incluso estuvo Emilio Álvarez Icaza que era el Gurú. Era curioso, cuando yo presentaba mis cosas el primero que se levantaba apoyarlo era Emilio Álvarez Icaza. Porque iban tan bien documentadas que no tienes idea y te voy a decir ahorita algo: presenté cuatro proyectos ante la Federación que nunca dio seguimiento este varón, Raúl. La primera que presenté en mi primera visita en mi primera incursión a la Federación, fue en la Paz, fue precisamente sobre los Jornaleros Agrícolas, un estudio a fondo de cómo asegurar los derechos humanos desde que eran

contratos allá., la estancia y el regreso. Eran estudios que se hacían en base a diagnósticos, pero yo los escribía personalmente. Mandaba yo gente de la comisión a investigar. La primer ocasión que llevé a Sinaloa el proyecto fue aprobado. Y recuerdo que me decía el de Sinaloa, era medio izquierdón el chavo y me dijo: ¡qué gusto y qué vergüenza! Preséntalo, lo presenté y me dijo él increíble, tenemos cuatro años discutiendo el asunto y quien nos trae la solución es el maestro Sáenz.

Después presenté otro proyecto, también muy importante, que fue “La transformación de la Educación Superior en México y su incorporación a la economía del conocimiento”. Fue avalada por todos y esa la presenté incluso en el evento. Estaba Fix Zamudio que es el señor de señores del derecho constitucional y le pregunté yo antes de iniciar, estaban 400 o 500 invitados ahí presentes. Le dije doctor Zamudio con todo respeto y el cariño que le tengo, quiero hacerle una pregunta antes para ver si presento un trabajo o no. Quiero saber si el hecho de que la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos en lo que se refiere a educación, artículo tercero y otros más que hablan sobre esto, quiero preguntarle si la violación constante, total en todas las áreas y en todos los niveles de educación es una realidad, si es violación o no a los derechos humanos. Por supuesto que lo es maestro Sáenz. Y no dio un paso más allá este cabrón. Ahí los tengo, ahí los voy a publicar.

Tengo otro trabajo que se llaman “Los Centros Penitenciarios en Cautiverio”. Fue muy bien recibida por la Federación, avalada por los 33 presidentes. Ahí tengo las actas donde está aprobada. Y presenté dos o tres más.

Presentamos un proyecto de ley sobre los recursos financieros.

12. ¿Qué nombre tenían las tres visitadurías de la Comisión Estatal de Derechos Humanos?

Mira, no había ninguna especializada en nada por lo siguiente. Hacían de todo, porque como te decía ahora iban atendiendo por turno cada queja, precisamente para evitar cualquier colación entre ellos, que les pasaran dinero. Yo les tenía mucha confianza, pero la desconfianza no la dejaba nunca también, de que pudiera haber arreglos o corromperse. Por eso puse con los cambios de los que te hablé de tipo administrativo fue poner allí en la recepción de quejas a una persona de toda mi confianza y sé que jamás se hubiera desviado de eso. Ahí están las quejas.

13. Usted como presidente de la Comisión no quiso ejercer la acción de anticonstitucionalidad (como se lo solicitó red feminista) ante la reforma del 2009 del art. 1 de la constitución estatal que penaliza el aborto. La Red Feminista argumentaba que esa reforma violaba sus derechos a decidir. ¿Por qué usted no quiso ejercer acción de anticonstitucionalidad a solicitud de estas feministas?

Incluso iniciaron un juicio político en mi contra. Ésta uno entre la espada y la pared. Pero no esa cosa tampoco de decir no, yo les dije vamos a ver todo lo que hay desde el punto de vista jurídico, porque aquí estamos hablando de asuntos jurídicos. Aquí no estamos hablando ni de caprichos ni de preferencias religiosas, ni de naturaleza ideológica. Pero de una manera discreta hice yo una encuestita, no muy grande pero lo suficiente. El 99% de los encuestados dijeron que no. Entonces dije yo, en una democracia las mayorías mandan, por lo menos en estos momentos que manden, porque te voy a decir una expresión mía que tengo ahí en unos de mis libros: las mayorías en México son quienes conforman y le dan sentido a las democracias siempre y cuando no lleguen al poder. Ellos tenían el derecho a decir lo que quisieran, pero no tenían el derecho, incluso, mayoritariamente para imponerlo. Una minoría no tiene derecho de imponer sus derechos a las mayorías. Ahora desde mi punto de vista muy discutido por ellas es que para mí desde el momento en que hay fecundación hay vida y esa chispa de la vida tan es cierto que si esa persona aborta no es nada, pero si sigue creciendo se convierte en una persona, lo que pone de manifiesto que la vida nació allí.

Ellas argumentaban que la reforma era anticonstitucional porque atentaba contra sus libertades contra el derecho de decidir sobre su cuerpo. Les dije, ¿cuál cuerpo? El feto que crece en su miembro es un cuerpo distinto al de ustedes. Claro crece en su vientre, pero ustedes no son dueñas de ese embrión. Es un ser humano que tiene por sí mismo derechos en la Constitución, el derecho a la vida. Y a ver ¿qué hubiera pasado a que a todas ustedes las hubiera abortado? No tuviera que estar aquí peleándome con ustedes. Por ese derecho que ustedes vienen revocar están ustedes aquí y estoy yo también. En el momento de la concepción, el asombroso, deslumbrante y maravilloso misterio de la vida ahí se da. Una ley que niega la vida es una ley injusta. Por qué tú vas a decidir qué vas a hacer con este niño, porque cometieron la estupidez de hacerlo. Eso sí, el gozo (de haber tenido relaciones sociales) no se los quita nadie. Yo no metí acción de anticonstitucionalidad porque no tenía

por qué hacerlo. Yo hice declaraciones públicas y declaraciones de prensa que por allí deben estar.

Y de manera que yo no sé quién las organizó, me sacaron una página en el imparcial apoyándome a mí en primer lugar. El Obispo no hizo nada, no me llamó ni nada. Me lo encontré después. No me echó una llamada ni para sí ni para no. los que firmaron ese documento no dudo que hayan ido con el Señor Arzobispo y sí es cierto que yo fui de sus primero amigos. Entonces salió el gobernador a decir, el Congreso votó por el Maestro Jorge Sáenz déjenlo trabajar.

14. ¿Por qué en su gestión no logró cumplir con el objetivo por usted planteado en el informe anual del 2006 (pág. 60) de que la Comisión Estatal de Derechos Humanos alcanzara la cobertura estatal?

Por falta de dinero.

15. Durante su mandato, ¿qué proyectos de reformas a la ley fundacional fueron enviadas al Congreso y cuáles de ellas fueron aprobadas? En caso de no haberse aprobado, ¿cuál es la razón de su no aprobación?

Yo propuse como reforma de ley en el penúltimo año de mi periodo que fueran sancionadas las autoridades que incumplían las recomendaciones por el Congreso del Estado, que las llamaran a cuentas. Nosotros fuimos los principales promotores de esa iniciativa de reforma que ya se concretó a nivel nacional y que aquí de donde nació resulta que no se ha hecho nada todavía, no se ha reformado la ley.

16. Durante su gestión, ¿cuál era el status del inmueble en el que se encuentra actualmente la CEDH, es decir, era propiedad de la Comisión o más bien del Estado?

El inmueble es prestado. Es del Estado, dado en comodato a la Comisión.

17. ¿Por qué la Comisión no ha establecido el servicio profesional de carrera? ¿Cómo es el proceso de selección de la planilla que labora en ese organismo?

No, pues el Servicio Profesional de Carrera se ha convertido más bien en un control de los sindicatos. Si lo hubiera no hubieran corrido a nadie de los que estaban ahí o a muy pocos.

No hay servicio profesional de carrera lamentablemente, porque muchas personas, no todas, pero sobre todo los puestos que tienen que ver con los visitantes se requieren muchísimos años de experiencia. Es una pena que se pierdan y que empiecen principiantes que no tienen ni idea de lo que son los derechos humanos. Es más me gustaría me consiguieras una de las recomendaciones para ver cómo están redactadas.

Anexo 24

Entrevista a Miguel Ángel Bustamante Maldonado, segundo Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, 1996-2004

Tema: El cumplimiento de las recomendaciones durante la Gestión de Miguel Ángel Bustamante Maldonado, segundo ombudsman de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora.

Institución donde labora: Tribunal Estatal Electoral del Estado de Sonora.

Cargo actual: Magistrado Propietario Segunda Ponencia.

Cargo anterior: Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos (1996-2004).

Entrevistador: Oscar Nicasio Lagunes López.

Lugar: Oficina, ubicada en Blvd. Luis Encinas Johnson #258, planta baja, esquina con Francisco Monteverde, Colonia Valle Hermoso, Hermosillo, C. P. 83209, México.

Fecha: 24 de septiembre de 2014.

Hora de inicio: 10:30am hora de término: 12:20pm.

1. Semblanza de Miguel Ángel Bustamante Maldonado

Originario de Cananea, Sonora.

Secretario de acuerdos del Juzgado Segundo del Ramo Civil en Hermosillo, Sonora, de junio de 1967 a enero.

Juez Primero del Ramo Civil en Ciudad Obregón, Sonora, de agosto de 1970 a agosto de 1971.

Ejercicio libre de la profesión en Ciudad Obregón, Sonora, de septiembre de 1971 a diciembre de 1971.

Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sonora, de diciembre de 1991 a junio de 1994.

Presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sonora, de junio de 1994 a octubre 1996.

Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado Sonora, de octubre de 1996 a noviembre de 2004.

Magistrado Propietario del Tribunal Estatal Electoral del Estado de Sonora, de septiembre de 2005 a la fecha.

Miembro de organizaciones sociales tales como la Barra Sonorense de Abogados, A. C. (Colegio) de 1973 a la fecha y la Asociación de Tribunales y Salas Electorales de la República Mexicana, de 2005 a la fecha.

Entre los cursos y conferencias que ha impartido se encuentran “Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, Argumentación Jurídica, Marco Jurídico del Derecho de Acceso a la Información Pública, Derecho Electoral y Derechos Humanos y Justicia Electoral.

Fuente:

http://www.ine.mx/archivos2/s/OPL/pdf/aspirantes/SintesisCurricular/Sonora_BustamanteMaldonadoMiguelAngel.pdf (recuperado el 26 de septiembre del 2014).

2. Puede hablarme de cómo fue su proceso de elección. ¿Por qué el gobernador lo escogió a usted como Presidente de la CEDH?

Por supuesto que las razones para fijarse en mi persona las tenía el Titular del Ejecutivo en ese tiempo, el Lic. Beltrones, Gobernador del Estado. Yo siento que tenía una ligera ventaja sobre otros interesados, por el hecho de ser Presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado. Entonces sucedió que el licenciado Ocampo no fue ratificado, no sé por qué motivos pero él tenía derecho a la posibilidad de ser ratificado al terminar sus cuatro años de gestión. Sin embargo sucedió que no iba a ser ratificado. En ese momento surgió la inquietud de qué persona iba a sustituirlo y entre otros nombres se empezó a mencionar el mío. Llegó el momento del nombramiento. El gobernador habló conmigo en el último momento para decirme que si me interesaba formar parte de la terna de los aspirantes a ocupar la Presidencia de la Comisión Estatal de Derechos Humanos. Y digo que tuvo esa atención conmigo, porque yo siendo Presidente del Supremo Tribunal de Justicia, no me interesaba otra cosa más que eso. Para mí era muy importante haber llegado

a la Presidencia del Tribunal desde todos los puntos de vista, por lo que significa ese honrosísimo cargo.

Tal vez pensaba el gobernador que yo no iba a aceptar para irme a una aventura como lo era la Comisión de Derechos Humanos. Sin embargo, consideré que no era prudente no aceptarle al gobernador esa invitación y, además, nos quedaba poco tiempo en el Tribunal. Era un cargo sexenal, así lo entendía yo en aquel momento, ya llevaba más de cuatro años en el ejercicio del cargo de Magistrado. Creo que la coyuntura se dio y fui propuesto por el gobernador. Consecuentemente fui ratificado por el Congreso. Así fue como arribé a la Presidencia de la Comisión, en sustitución del licenciado José Antonio García Ocampo. Naturalmente el gobernador ya me conocía, él mismo me había propuesto antes como Presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado. Con base en alguna información que él obtuvo con base en mi carrera profesional, al igual que a los compañeros, formó una lista de profesionales de los cuales extrajo los nombres para el nombramiento de los Magistrados del Tribunal. El trato institucional, por supuesto que existía entre el gobernador y yo, como Magistrado, primero, y luego como Presidente del Tribunal.

Sucedió una cosa muy curiosa, que bueno que me lo preguntas. Al vencerse mis cuatro años de ejercicio, se viene a necesidad de definir si me ratificaban a mí o nombraban a una nueva persona. Lo que sucedió fue que se hizo una consulta pública por parte del Congreso, sobre esas otras cuestiones. Primero si me ratificaban a mí, si la gente estaba de acuerdo que me ratificaran a mí o bien se nombrara a otra persona. Y se convocaba al público en general para que propusieran, inclusive, nombres de quién debería ser el Presidente de la Comisión. Implicó que se realizaran algunos foros en Nogales, Caborca y Ciudad Obregón y aquí mismo en Hermosillo. Hubo bastante acción en este sentido. Un foro muy interesante. Por supuesto yo no acudí a ninguno. Por ahí resultó que no había ningún candidato lo suficientemente apoyado como para que yo no fuera ratificado. Sin embargo, a pesar de que existían todas las condiciones para que yo fuera ratificado, como producto de esa consulta. Por supuesto, hubo opiniones en favor de otros abogados. A pesar de eso, el Congreso no resolvió por razones que ignoro. Y de hecho, permanecí otros cuatro años, que era el tiempo al que yo aspiraba mediante ratificación.

De hecho, cumplí otro período sin ser formalmente ratificado, obviamente sin la oposición de nadie. Simplemente el Congreso no acordó la ratificación. No me ratificaron,

pero tampoco me dijeron retírate. Tú permanece hasta que resolvamos. Al cuarto año yo podía haber seguido indefinidamente. Al Cuarto año dije no. Yo aspiraba a otro periodo de cuatro años y se estaba venciendo. Dije señores es momento de nombrar a alguien que me sustituya, porque yo ya cumplí, no puedo continuar. No puedo aprovecharme de circunstancias de orden político, para continuar en el ejercicio de la Comisión. Primero, porque no es correcto; segundo porque pierdes autoridad al aferrarte al ejercicio de un cargo que ya no te corresponde. Ya se rebasó el tiempo para el cual fue uno designado. Entonces fue cuando se convocó y resultó electo el Maestro Jorge Sáenz. Son detalles que ocurrieron, pues no se tiene memoria de ellos, no tenemos documentos. Sobre esto no hay documentación. Son cosas que a mí me constan y las recuerdo. Por eso te las comento

3. ¿Es realmente autónoma la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora?

Creo que la autonomía es una aspiración, no quiero decir utopía, pero es una aspiración. Depende de muchos factores la existencia de esa autonomía, sobre todo en el aspecto de sus resoluciones, los procedimientos de investigación que realiza la Comisión con las consiguientes resoluciones definitivas, sean una recomendación o sea un acuerdo de no responsabilidad. Aquí está el ejercicio real de la autonomía. Si nos vamos al aspecto administrativo, operativo, dices tú, bueno, cómo puede ser autónoma la Comisión si presupuestalmente depende del Gobierno del Estado y del Congreso. Desde ese momento, si tú no entiendes que desde ese momento debes actuar en función de los intereses de quien te da los fondos para que esa institución funcione, entonces te puedes ver afectado a la hora de los presupuestos. Eso va en deterioro, en detrimento de la autonomía, pero es la autonomía de tipo administrativo. Es inevitable. Ninguna institución del Estado y ninguno de los poderes se manejan de otra manera. Todos estamos sujetos a eso. Sin embargo, hay situaciones, por ejemplo en el Estado de Sonora, yo no he advertido nunca, que alguien se valga de ese recurso extraordinario de reducirte presupuesto para que tú te sometas, para hablar claro. Yo no lo he advertido nunca. En esto han sido muy respetuosos los políticos.

A veces hace uno los Proyectos del Presupuesto, pues con número alegres, pero allá ven el presupuesto general y, dicen, no pueden darle tanto presupuesto a éste. No es que busquen reducirte o evitar que tú hagas tus funciones, simplemente sientes que no necesitas tanto dinero. Yo jamás tuve queja con el presupuesto que me autorizaban, alcanzaba

perfectamente. Además, de uno depende la administración de ese dinero. Yo creo que el funcionamiento de esta institución, de la Comisión, no depende significativamente del presupuesto. Yo siento que el Presidente de la Comisión y la Comisión misma, pueden realizar una gran labor de promoción, a parte de la natural, de la defensa de los derechos humanos, de divulgación, de todas las funciones que la ley le asigna a la Comisión, se puede realizar en base al protagonismo del Presidente. El desempeño del organismo depende mucho del presidente y de cómo se mueva al presidente en diferentes ámbitos. Un presidente activo, que sabe comunicarse, que sabe divulgar, que recorre la geografía del Estado, que imparte conferencias, que participa en foros. Desde mi punto de vista, la divulgación no requiera de una gran cantidad de dinero, porque depende mucho de la actitud del desempeño del presidente. En Sonora quien dio a conocer a la Comisión y la puso en el mapa fue García Ocampo, a quien desgraciadamente no ha sido objeto de ningún honor, de ningún homenaje, de nada. Esa es la verdad. Y él le dio honorabilidad y credibilidad a la institución.

A principios de los noventas, había una corriente ideológica a favor de esta institución, no solamente en México, sino en el mundo entero. Surgió durante el gobierno del Lic. Beltrones la necesidad de mandar la iniciativa para crear la institución, como una necesidad social, precisamente por esa corriente ideológica a favor de estas instituciones. Se buscaba cómo detener al Estado, sobre todo en sus aparatos de procuración de justicia y sus corporaciones policiacas y demás, que había mucha inquietud, quejas de la sociedad en relación al desempeño de esas instituciones. Por eso se justifica y se exigía la existencia de una institución que pudiera servir de contrapeso a las acciones de estas corporaciones. Fue muy bienvenida la Comisión, nació con muchas expectativas. Repito, se tuvo el tino de designar a un presidente muy respetable, una persona muy íntegra, sumamente capacitado como jurista, ese era el licenciado García Ocampo. Una vez creada la Comisión, comenzó rápidamente a funcionar con mucho dinamismo y a recibir, quejas y denuncias de todo tipo, como te digo, especialmente contra esas instituciones, las de procuración de justicia básicamente y las corporaciones policiacas, al grado de que, no sé si lo recordarás porque ya parece que pasó esa situación, para contrarrestar la fuerza que estaba tomando la Comisión y su influencia en las corporaciones y en todo el ámbito administrativo del gobierno, se empezó a gestar una mala fama en la Comisión, en el sentido de que defendía

delincuentes y esto le hizo daño a la institución. Lo cual no es cierto. Diferentes partes y personas surgieron voces que decían es que la Comisión está defendiendo a los delincuentes, no deja actuar a la policía. Decían que se estaba desviando el objetivo de la Comisión, que no había sido creada para eso. El asunto es que se comprende poco cuál es la función de la Comisión, que ésta no puede ser defensora de nadie, salvo de las personas que van y se quejan y a quienes les asista algún derecho, la Comisión pugna por protegerlo, porque se les respeten, pero no defiendes a nadie. La Comisión no defiende delincuentes. Para empezar, ¿quién es delincuentes? Hay presuntos delincuentes. Delincuente es que sentenció un juez y esa sentencia está firme. No puedes defenderlo, la defensa la hacen sus abogados. La Comisión persigue otros propósitos, por ejemplo, que una averiguación previa realizada por un ministerio público sea hecha conforme a ley, pero en favor de la víctima y del victimario, de las dos partes. Pero eso es muy difícil que se pueda divulgar, que trascienda y se entienda. Por eso sí sufrió un poco el prestigio de la comisión en esos tiempos. Esto ya fue corregido, ya hay mayor entendimiento de qué es la Comisión y para qué sirve.

4. En uno de sus informes, se dice que en Sonora ya existe una cultura de los derechos humanos en nuestro estado. ¿usted realmente así lo experimentó así?

Por ahí tengo un trabajito, pero no lo tengo a la mano, caray. Hablaba de esto precisamente. El pueblo de Sonora es un pueblo muy conocedor y si no conoce tiene el instinto. La mayoría de la población sabe para qué son las instituciones. Por más ignorante que sea una persona, sabe que si alguien le hace daño va acudir a la Policía, va acudir a la agencia del Ministerio Público, va acudir con un abogado para que lo defienda. Todo mundo lo sabe perfectamente bien. La gente sabe a quién acudir cuando se siente lesionado o vulnerado en uno de sus derechos. Cuántos profesionistas existen en sonora, cuántas universidades, cuánta gente preparada hay en Sonora, cuántos medios de comunicación que divulgan constantemente esto de los derechos e igualmente de las obligaciones ciudadanas. Entonces, por eso yo sostenía que sí había permeado hacia la sociedad esa cultura de respeto hacia los derechos humanos. No solamente por la función que estaba realizando la Comisión, que era una función de divulgación muy fuerte, muy interesante, constante. Pero no solamente por eso. Son muchos los medios y factores que concurren para que la

población sepa que tiene derechos y a dónde acudir para que lo defiendan. Tengo un documento donde hablo sobre esto, que nuestro pueblo no es ignorante, es ignorante para ciertas cosas, pero no para otras. Te pongo ese ejemplo. Todo mundo sabe a dónde acudir cuando tiene algún problema. Cualquiera persona sabe a quién llamar cuando tiene un problema. Esto implica que hay un grado de politización de los ciudadanos, cada vez está más informados, son más exigentes y ahí más participativos. De ahí lo que yo siempre llamé la vinculación de los derechos humanos y la democracia; hay una interdependencia entre democracia y derechos humanos. Por ejemplo, el derecho humano a la información. Y una sociedad informada ejerce mejor sus derechos políticos y acude a votar, conoce los candidatos, conoce los planes de trabajo, sus plataformas electorales, en fin... hay muchísima información, por no decir toda, que no de naturaleza reservada, que no hay inconveniente en proporcionarla, sino al contrario. Por ejemplo, los anteproyectos de egresos son públicos. La única razón para no darlos es que se destruyan por razones fiscales, porque a los cinco años hay que quemar todo. Existe una política interna de que no se puede guardar por toda la vida la información, pues te llenas de papeles. Pero eso se tiene que explicar al que solicita la información. Lo que no se destruye es presupuesto final, porque se publican en el Boletín Oficial del Estado. Cuando un ciudadano pone una queja ante el organismo estatal de derechos humanos y la resolución de no le resulta favorable, puede impugnar el caso ante la Comisión Nacional.

5. ¿Por qué en los informes, en la parte de seguimiento, no se dice cómo fueron cumplidas las recomendaciones que tienen el estado “totalmente cumplidas”?

En los informes existe la deficiencia de que no se explica detalladamente cómo se cumplieron las recomendaciones. Tiene que haber alguien que proponga subsanar esa deficiencia en los informes. A mí nunca se me ocurrió modificar el formato de los informes, ni de las revistas. Le encargaba a un compañero que tenía ahí, Marco Antonio Salazar hacer bien la revista. Como todas las instituciones y todas las cosas, van evolucionando.

6. Durante su gestión, ¿se dieron casos de autoridades que buscaron negociar las recomendaciones con el organismo defensor de los derechos humanos? ¿Existen casos

en los que las recomendaciones se negocian para que estas no sean emitidas cuando su contenido interfiere con los intereses políticos?

Este es un punto muy importante, pues tanto el Presidente de la Comisión como los visitadores tienen la función, en el buen sentido, so subrayo, en el buen sentido, de negociar con las autoridades. Ante una queja o problema, lo primero que tienes que hacer es tomar el teléfono y comunicarte con la autoridad y decirle: oye aquí fulano de tal con este problema, qué está pasando. Hay veces que dicen, que venga, ya quedó arreglado esto. O lo vamos a arreglar, que venga, que desista de la queja. El asunto se solucionó vía negociación sin necesidad de llegar a la recomendación. Se busca la conciliación, no la negociación, pues la palabra correcta es conciliación, para evitar papeleos, evitar perder el tiempo, utilizar el mejor el recurso en otra cosa. Si tiene solución el asunto lo buscas. No se trata nomás de dictar recomendaciones nada más por dictarlas. Persigue un propósito. Si ese propósito lo puedes conseguir vía conciliación, mediante la plática, el diálogo, el servidor público responsable, hay que agotar ese recurso y así o hacía yo. Otra cosa es que en determinado asunto, la autoridad te diga bájale, mira, hazme el favor, no lo hagas, mira que hay este riesgo... piénsalo bien... es muy delicado. Quiere el gobernador o quiere fulanito que le bajes, que no llegue este asunto a sus últimas consecuencias. Está es otra situación que depende de ti (del ombudsman).

En la medida en que las autoridades respeten al presidente, a la institución, en esa misma medida se tiene autoridad moral. Quiero decirte que esa institución depende de la autoridad moral del presidente, porque esa autoridad moral implica que lo respeten y consecuentemente la falta de ella implica que no lo respeten. Me precio y jacto de que en mi caso tuve siempre el apoyo de todos y mis recomendaciones siempre eran acatadas. Hubo alguna excepción, pero ante esas excepciones exigía una serie de elementos de por qué no la habían cumplido. No me iba a quedar tranquilo, si alguna autoridad me decía nada más: no te acepto. Dime por qué y convénceme. De lo contrario voy a seguir insistiendo y voy a publicar, como lo dice la ley, que tú no cumpliste. Y todo va a tener una consecuencia, un costo político o de cualquier otra índole. Depende del presidente el desempeño.

Hay casos de recomendaciones que se politizan. El ombudsman no debe permitir la politización de los asuntos que conciernen a la Comisión. Si bien no puede desentenderse

del entorno político, sin embargo de ti depende si emerges bien librado de una situación de esa naturaleza. A veces no hay otra alternativa, más que cumplir la ley, pues la cabeza está en juego o tu desprestigio, que a final de cuentas es que cuesta más. El prestigio del funcionario es el que va de por medio, cuando tú tienes cierto respeto por ti mismo, cuidas tu prestigio, que es tu principal patrimonio. Yo conozco que hay casos muy filósofos, complicados, pero te tienes que buscar una salida. No puede quedar un expediente en el escritorio, tienes que buscar la salida, sea cual sea, porque no se puede quedar el expediente archivado. No se vale, eso no puede ser. Y para eso también depende mucho tu capacidad de gestión como presidente. Oye, toca puerta, tenemos que satisfacer al quejoso, a la sociedad, a los interesados, vamos a hacer algo. No se puede poner en tela de duda a la institución. No puede generar una sospecha de que la Comisión se paralizó, porque los asuntos de naturaleza política conciernen a la primera autoridad del Estado. No se puede permitir eso. Yo siempre he creído que el primer interesado de que las instituciones funcionen es el Estado, sobre todo las encargadas de la procuración y de impartición de justicia, la Procuraduría de los Derechos Humanos, porque no es otra cosa la Comisión, una procuraduría de defensa de derechos humanos. Estas instituciones deben mantenerse en un sitio, pero en un sitio muy especial. El día que estas instituciones pierdan credibilidad, ¿en dónde quedamos? Y esta es una responsabilidad muy alta de quien encabeza estas instituciones, en este caso, el Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos. Por eso te decía ese rato que el presidente es casi la institución. De él depende mucho el desempeño de la institución.

7. ¿Contó con un Consejo Consultivo durante toda su administración? ¿Considera indispensable su existencia?

Hoy el consejo tiene más facultades y atribuciones que en mis tiempos. Ante el consejo se rinde el informe de manera solemne en el Congreso, el proyecto del informe se somete ante el Consejo, el proyecto de presupuesto, tiene una serie de atribuciones muy importantes. Cuando llegué a la Comisión había un Consejo y eran nombrados escalonadamente. Estaba el doctor Adolfo Félix Loustaunau, un médico muy reconocido, el contador Noriega Villaescusa, el licenciado Germán Tapia, el licenciado Eduardo Estrella. Salían dos y entraban dos. El presidente de la Comisión no tiene nada que ver con el

nombramiento de los Consejeros viene del Ejecutivo y del Congreso. Yo cantidad de veces pedí ayuda al Consejo para resolver asuntos y el Consejo tomó determinaciones.

8. ¿La “autoridad moral” del ombudsman explica que las autoridades cumplan totalmente las recomendaciones? o, más bien, ¿el cabal cumplimiento de éstas depende de otros factores (*verbi gratia*, la negociación política)?

Son muchos los factores, pero la autoridad moral es el presupuesto fundamental. Tiene que estar sustentada en algo. Primero que nada en tu prestigio como Presidente de la Comisión, que redunda en la autoridad moral, y luego en la sustentación legal. Como te exige la constitución, tus resoluciones deben estar detenidamente bien fundadas y motivadas, de tal manera que no sea cuestionable, que cuando la lea el destinatario de la recomendación no tenga salida, tenga que cumplirla. Si un gobernante, por ejemplo, respeta a la institución, quiere que prevalezca el famosísimo estado de derechos y que las instituciones florezcan y arraiguen en la comunidad, les dirían a sus colaboradores que por favor acaten las recomendaciones de la Comisión. Deberían ser vinculantes, porque de otra manera fácilmente las aluden. En aquel tiempo no había la situación que existe ahora, que ante la negativa del cumplimiento de una recomendación, el presidente puede denunciar los hechos al Congreso y el éste tiene la obligación de citar al funcionario para que explique por qué no acató aquella recomendación. El funcionario no tiene para dónde hacerse si la recomendación está bien hecha, cuando está mal hecha mejor te quedas calladito. Pero es un contrasentido de que te hable de una recomendación mal hecha, no se puede hacer eso. Sería interesante saber si el Congreso del Estado ya ha llamado a las autoridades que no aceptaron o cumplieron una recomendación. Si se ejerce esta facultad legislativa del Congreso se iría la institución para arriba o para abajo si tu recomendación no se sostiene. No es justo que te vean la cara como ombudsman. La gravedad no está definida en relación a lo que la ley diga, cualquier violación a la ley en perjuicio de una persona, en asuntos de índole administrativo, cualquier violación que exista a un derecho tuyo.

También se dictan muchos acuerdos de no responsabilidad y a eso se le da poca importancia. Estos se dan cuando la comisión comprueba que la autoridad se ajustó a la ley y emite el acuerdo de no responsabilidad y son muchos. La autoridad demuestra que cumple.

9. ¿Cuántas personas tenía usted laborando en la Comisión?

Era el presidente, dos secretarios: técnico y ejecutivo, tres visitantes, una de comunicación social, administrador, contador, y una secretaria para cada uno, y dos muchachos ayudantes. Sería una veintena de gentes. No se necesita tanta gente, porque no hay tantas violaciones a los derechos humanos. Yo jamás me quejé de que me faltara gente. Nosotros íbamos y veníamos por el estado y las quejas empezaron a bajar. No hay tantas violaciones en el Estado. No es cierto eso. Hoy las quejas han comenzado a aumentar, porque sabes ¿qué hacen? Por ejemplo, en el asunto penitenciario, no sé si hayas advertido que también hay que atender eso. Es un asunto importante entre otros, porque también están las escuelas, los hospitales, cualquier lugar o centro donde se atiende al público, pues hay que estar al pendiente. Pero los centros (penitenciarios) tienen una connotación muy particular. Nosotros hacíamos visitas al centro penitenciario de Hermosillo, al centro de Guaymas. Ahí van los visitantes. A veces iba yo. Siempre al cierre del acta, para no entrar, los visitantes sí se metían. Visita Nogales. Y se levantaba un acta por cada visita. Con todas sus incidencias. Que el reo fulano se quejó de la comida, de la cama, del catre, del calor, del frío. Todo eso en un acta. Parece que ahora por cada cosa se abre un expediente, dependiendo de las quejas que el visitante reciba dentro del CERESO. No estoy seguro, pero parece que por eso se incrementa el número de estadísticas, se inflan las estadísticas con propósitos muy obvios. Te lo digo aquí muy en corto y tú lo puedes investigar. Si a cada queja de cada reo le abres un expediente, puedes abrir mil, pero no es más que una, un expediente por visita.

Cuando un organismo trabaja bien, el número de quejas debe disminuir. Es lo que creo yo. Si ya hay una mayor cultura de los derechos humanos, respeto, tienen que disminuir las quejas. La idea de los que están en frente es que entre más quejas reciban, más presupuesto. Como consecuencia lógica, si sube el número de quejas deben subir el número de recomendaciones. Todo este asunto de datos y estadísticas se presta mucho a manipulación. Es muy relativo esto de los números, puede tener muchos propósitos. Ahí no me meto.

10. ¿Por qué cree usted que se cumplían de manera total las recomendaciones en el periodo de los dos primeros ombúdsmanes, que en los dos últimos?

Es por lo que te decía. Los gobernadores te daban mucho respaldo. Te respetaban más. Por ejemplo yo hablo de mis antecesores en todos los sentidos, así como hablo del maestro García Ocampo, hablo del gobernador Beltrones. Me daba la fuerza a mí. Le decía oiga gobernador, fulano de tal no me quiere cumplir; lo llamaba inmediatamente. Haber servidor público. Explícame. Él tenía un principio: esas instituciones, como el poder judicial, deben ser de la más alta respetabilidad. Las instituciones del gobierno del Estado se apoyan mucho en esa institución. No se entrometan con el poder judicial. No le anden pidiendo favores al presidente. No se entrometen con la Comisión, respeten al presidente, necesitamos que funcione. Te daba todo su apoyo el gobernador y en consecuencia todos los presidentes municipales. El hecho de que sean todas las autoridades de un mismo partido, nada tiene que ver con que cumplan más las recomendaciones. Por ejemplo, los alcaldes panistas se comprometían puntualmente, de los cuales tengo magníficos recuerdos de los presidentes municipales. Te menciono uno, ahorita que se me viene a la memoria, Reyna Lizárraga de San Luis Río Colorado, Panista. Él me invitaba a dar pláticas a los policías, cursos de capacitación a los policías, cursos de capacitación y cualquier asunto lo arreglábamos y él ni me conocía, pero sabía quién era yo. Y no es porque fuera yo. Tenía alguna referencia mía y me respetaba. Todo depende del presidente.

Estas instituciones, particularmente esta Comisión, puede ser un magnífico coadyuvante del gobierno, ayudarle a resolver problemas y no un enemigo y mucho menos un ariete al que estés disparándole. No, al contrario, puede ser un magnífico coadyuvante a ayudarlo a resolver problemas sociales. Por eso, yo te hago mucho énfasis de que todo depende del presidente, quién sea, cómo funcione, qué compromisos tenga. Ahora, hay otra cosa muy importante que hay que tener en cuenta, lo que la Comisión resuelva es susceptible de impugnación. Tienes que tener cuidados de todos estos factores locales, que inciden en tu función: la prensa, los abogados, el quejoso, las autoridades. Pero, además, si tu resolución no le gusta a alguien, si no está de acuerdo con ella, tiene el recurso de impugnación ante la Comisión Nacional. Durante nuestra gestión, la Comisión Nacional confirmaba nuestra resolución en los recursos de revisión que pusieron ante ese organismo. Yo, y todos los anteriores, ponía especial cuidado en que nuestras recomendaciones fueran

absolutamente fuertes, bien hechas, sin duda, porque sabíamos que la Comisión Nacional no la podría echar abajo y que te revoque una resolución la Comisión Nacional es muy delicado. A pesar de que somos de los mismos, la institución del ombudsman, nosotros a nivel estatal, el hecho que te revoque la Comisión Nacional te pone en evidencia. Y esto, ¿qué significa? Descrédito de la institución y del presidente. Y exhiben al presidente como alguien o que está acatando consignas o como alguien que no cumple con su deber.

11. ¿Considera que el cumplimiento de una recomendación logra resarcir los derechos vulnerados (resarcir a los ofendidos en el goce de su derechos)?

La Comisión emite recomendaciones por la violación de un derecho grave o a veces no grave. No necesariamente tiene que ser grave, ¿porque quién califica si una cosa es grave o no en función de los intereses del quejoso? El quejoso tiene sus razones y basta que exista la violación y si no se le restituyen sus derechos, la Comisión emitirá una recomendación. A mí me tocó un caso muy fuerte, allá en San Luis, por ejemplo, se les murió en la celda una persona. Me traía el imparcial loco, presionando, buscando que se fincara responsabilidad a la policía. No son imparciales los medios, pues. Eso te compromete mucho. Cuando se ventilan estos casos en los medios hay más presión, porque la institución corre el riesgo, o de salir bien librada o deteriorarse. Tienes que atender a los medios. Los medios pueden convertirse en tu mejor aliado o en tu peor enemigo. Por eso hay que atender siempre a la prensa, para que te ayuden a ejercer la función. En ese caso, la prensa le dedicó espacio y tiempo y eso nos obligó hacer una completa investigación, con peritaje médico, inclusive. Y el médico determinó que el Señor había inhalado cocaína y se golpeó. No lo mataron, pues. Sufrió un infarto por la alteración de la detención. Necesitas un médico bien capacitado que haga el peritaje médico.

No en todo. Yo te puedo hablar de mi gestión. A manera de conclusión, te puedo decir que salí muy conforme del ejercicio de mi cargo de presidente. Sentí que había cumplido mi función, que había aportado algo a la institución y, en consecuencia, a la sociedad. Y si es cierto, por las razones que habíamos comentado, que mis recomendaciones fueron atendidas en su gran mayoría. Habrá casos, no lo niego, de que por ahí hayan quedado rezagadas, de que no se siguió, no se insistió. En un promedio general, la Comisión logró los objetivos que se persiguen. Puedo decir que la gente que acudió con

nosotros salió satisfecha, salvo excepciones, pero en términos general se cumplió con la función. Y esa función se cumple, mejor que nada, logrando que se restituya el derecho que se le haya violado a una persona. Insisto que es muy importante que esas recomendaciones se atiendan y se trate de cumplir. Para no caer, en que nadie te hace caso y termina la institución ignorada. Lo más grave que puede suceder es que esa institución sea ignorada, desatendida o que no tenga credibilidad. Eso sería fatal. Se tendría que cerrarla, no tiene caso que esté abierta. Pienso que la legitimidad que tenía la Comisión con Ocampo, se mantuvo en mi gestión, y comenzó a desplomarse a partir de la administración de Sáenz. Lo que a mí me legitimó es que iba a muchos lugares a hablar sobre los derechos humanos. Les hablamos de los derechos a la salud. No dejé ninguna universidad sentida. Fui a Nogales, Agua Prieta, a todos lados. Tenía unos colaboradores muy buenos.

12. ¿A quién pertenece el edificio que actualmente alberga al organismo defensor de los derechos humanos de Sonora?

El edificio actual de la Comisión pertenece al gobierno del estado que se lo dio en Comodato, es decir, se lo dio en préstamos de uso por 99 años.

13. ¿Deberían ser vinculatorias las recomendaciones que emite la Comisión Estatal de Derechos Humanos?

El tema de que sean vinculatorias las recomendaciones ha estado sujeto a discusión todos estos años, desde que existen las instituciones. Este es un punto esencial: mientras la Comisión no tenga la facultad suficiente para ella, obligar a que la autoridad cumpla lo que le está recomendando, no sirve de mucho. A pesar de los candados que se han puesto, de que pueden hacer comparecer a la autoridad ante el Congreso. Hemos visto que esto no ha funcionado bien. El problema es el carácter técnico-jurídico. Los juristas te dicen no, no se puede. Porque la Comisión dejaría de ser una institución, un organismo autónomo, y se convierte en un poder. Entonces aquí viene un lío institucional. ¿Dónde lo ubicamos en la Constitución, en la división de poderes? Todos estos debates se han dado. Y ¿cuál ha sido la conclusión? Déjenla como está, como un organismo con autoridad moral. El libro del ministro Gudiño Pelayo, *El Estado contra sí mismo*, habla precisamente de estos temas.

14. Se dice que el mecanismo de la conciliación es la vía favorita de la Comisión para concluir las quejas. Sin embargo, al procesar los datos, se encontró que en la práctica el mecanismo que más privilegia el organismo para concluir los expedientes de queja el resolverlas durante el trámite. ¿Qué opina usted sobre este asunto?

En realidad, lo que se hace al momento de recibir la queja es tratar de resolver de manera inmediata con la autoridad, pero durante el trámite también se pueden cerrar los expedientes de quejas por otras causas de resolución distintas a la conciliación.

15. La Comisión emite una recomendación cuando comprueba que se vulneró gravemente un derecho humano. ¿Por qué ésta no especifica a las autoridades competentes qué castigos deben aplicarse?

Es que hay una cosa. Hay que entender la naturaleza misma de la Comisión. La Comisión recomienda, investiga y demuestra algunas cosas, irregularidades. Pero a la Comisión no le toca aplicar sanciones, si no se estaría sustituyendo la competencia de otra institución. Por eso se dice: te recomiendo que tú hagas la investigación complementaria a esto, que hagas las investigaciones tú, no yo. Y creo que se han cometido estos delitos, puedes decirlo y otros que resulten. Por eso el manejo del lenguaje, que no le llares temeroso, sino fino, prudente. Tal vez esto sea el manejo de la terminología legal, por eso suena a exhorto (risas). Los abogados así somos, un poquito evasivos (risas). Por finalmente no es más que una recomendación.

El hecho es que sí creo yo que hay trámites donde hay que aplicar mayor cuidado, de que se agoten las diligencias que tú recomiendas y que se apliquen sanciones. Y vigilar y llevarlas hasta el final.

Ahora con la reforma constitucional, todo es violación a los derechos humanos. Ya no hay garantías individuales, hay derechos humanos. En todos los asuntos va a estar la Comisión en vez del ministerio público, salvo los que se cometen entre particulares, las agresiones entre particulares.

Anexo 25

Entrevista a Guillermo Noriega Esparza Director de Sonora Ciudadana A.C.

Tema: El desempeño de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora.

Entrevistado: Guillermo Noriega Esparza.

Institución: Sonora Ciudadana AC.

Cargo actual: Director

Dirección: Marsella # 80, Col. Centenario, Hermosillo, Son.

Tel. (662) 2158800.

Correo electrónico: noriega@sonoraciudadana.org.mx

Twitter: @elmemonoriega

Página web: www.sonoraciudadana.org.mx

Entrevistador: Oscar Nicasio Lagunes López.

Día de aplicación: 4 de octubre de 2013.

Hora de inicio: 10:30 hrs., hora de finalización: 17:58 hrs.

Semblanza de Guillermo Noriega

Es Licenciado en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Con estudios en la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid, España y en la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, donde cursó la especialización de postítulo en Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción.

Así mismo fue invitado por el Institute of International Education y el Departamento de Estado de Estados Unidos en Washington D.C. en 2009 para estudiar los procesos anticorrupción y de participación ciudadana en ese país.

Ha sido investigador en varios proyectos entre los que destacan el “Seguimiento Ciudadano al Poder Legislativo en México” de Fundar, Centro de Análisis e Investigación AC, desde donde en 2003 y 2004 coordinó la investigación que descubrió el fraude realizado con recursos públicos por la organización Provida, nacionalmente conocido como “Tanga-Gate”.

Fue colaborador especial de Milenio Diario en la Ciudad de México de 2003 a 2006 en la sección “Contextos”, fue conductor del programa radiofónico “Transparencia Al Aire”, 95.5 FM en Hermosillo y actualmente es Columnista de El Imparcial de Sonora con la editorial “En La Lupa” que se publica desde el año 2005 los días jueves. Colabora en diversos medios como Radio Fórmula, Tv Azteca Sonora, entre otros.

Es fundador y Director de la Organización No Gubernamental Sonora Ciudadana AC misma que ha sido un referente en la utilización ciudadana del derecho de acceso a la información pública y el litigio estratégico para impulsar mejoras en los derechos sociales, especialmente en el derecho a la salud vía el proyecto “La Rebelión de los Enfermos”. Fuente: http://www2.scjn.gob.mx/red/SIAIPDPRC/SC/SintesisCurricular_Lic_Noriega.pdf, recuperado el 3 de diciembre de 2014).

1. ¿Cuáles son las principales deficiencias de la gestión que realiza la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora y qué aspectos de su gestión debería cambiar para mejorar su desempeño?

Una cosa es hablar del diseño institucional, de la política pública y del manejo institucional. O sea, una cosa es cómo está diseñado tu tanque de guerra, qué municiones tienes y alcances, capacidades institucionales para la gestión, o sea la cuestión de tu trabajo en general y otra cosa es el manejo institucional que le hagas a ese tanque. Una cosa son las reglas del juego y otra cómo juegas. Hablando a nivel institucional: uno es ser autónomo constitucionalmente, en el papel. Un problema de deficiencia es que no es autónomo financieramente, pues le controlan el presupuesto, pues en las reglas en lo formal, tiene que depender forzosamente del Ejecutivo. Este tipo de cosas si es complicado, porque mientras exista discrecionalidad en los procesos presupuestarios, mientras en el proceso presupuestario de aprobación haya la discrecionalidad del Ejecutivo de recortar el programa operativo anual de la Comisión ahí va haber dependencia. El Ejecutivo nada más está facultado para recibir el ante proyecto de egresos y enviarlo al Congreso, nada más, no tendría por qué meterle tijera. Y por lo regular lo hace o lo puede hacer. Y esa es precisamente una de las facultades que se deberían de cambiar. Ese es uno de los cambios que yo veo muy positivos que los autónomos, incluyendo la CNDH, no tengan que pasar

por Hacienda del Ejecutivo para presentar su anteproyecto de ingresos, sino que directamente se le envíe al Congreso para que el Congreso sea quien lo defina.

Ahora también hay otras opciones como un porcentaje del presupuesto total se dedique a la protección y promoción de los derechos humanos, así como podría decirse un porcentaje del gasto total se va ir a educación. Y si es un muy buen año, pues es un muy buen año en la promoción y protección de los derechos humanos y para todos. Pero así evitas reducciones. Ese sería un cambio que yo propondría, un porcentaje del presupuesto o del PIB. ¿Qué tanto? Ahí hay un debate muy grande. Para qué te doy un dato. Yo hablo de un porcentaje fijo para derechos humanos. Año con año, cuál es el presupuesto para el próximo año, no pues que 40 mil millones, entonces a la Comisión le van a tocar 40 millones. No, pues que el próximo año se disparó, vamos a recibir 100 mil millones, entonces a la Comisión le tocan 100 millones. Ahí le estamos dando autonomía real. Eso sí, necesita una fiscalización adecuada. No ha habido una fiscalización adecuada de la Comisión. No hay quien le haga una fiscalización. Sus cuentas públicas indican eso, tienes que leer las del año pasado (el informe de revisión de la cuenta pública 2012), vas a llorar. Por qué no revisar las cuentas públicas del 2010 y las del 2011 y hacer un balance de cómo se ha comportado el ejercicio del gasto no nada más público, no nada más la de Raúl sino las anteriores.

Del manejo institucional, yo sí creo que el sistema no jurisdiccional de protección a los derechos humanos deba tener capacidades financieras fuertes. Creo que debe tener un servicio profesional de carrera. No lo tiene. Debe de tener un mínimo de personal que sea fluctuante con uno u otro presidente. Tiene que haber fortalecimiento institucional. Si no hay visitadores profesionales con su servicio profesional de carrera, entonces cada vez que llegue o se vaya un ombudsman llegan nuevos visitadores a entenderle nuevamente de qué se trata, cuáles son los procedimientos y eso termina limitando el desempeño institucional. Un servicio profesional de carrera es un fundamental. El ombudsman tiene que tener la capacidad, no sé si pasó o no pasó esa iniciativa ya, de conseguir recursos por su propia cuenta. Tiene que tener la capacidad de no sé hacer un convenio con la unión americana o europea para que le transfieran recursos para poder hacer un trabajo de promoción de los derechos humanos de los niños jornaleros agrícolas, por ejemplo. ¿Por qué no? Mientras se le limite o se restrinja que sus recursos únicamente van a provenir del presupuesto local es

un problema. No sé si ya se aprobó esa iniciativa. Esa iniciativa la mandaron hace como un año.

La comisión ya le entra a los DESC. Los derechos humanos que nosotros hemos promovido tienen que ver con la salud y la le entrado, al derecho a la educación. Yo la verdad no tengo un estudio, ni me he metido a estudiar la calidad de las recomendaciones actuales.

El manejo institucional tiene que ver mucho con el estilo del presidente. Uno, manejo minimalista de los medios de comunicación y de la difusión de sus actividades. Dos, poca relación con la sociedad organizada para la presentación de quejas, cumplimiento de recomendaciones y demás. Sí ha tenido reuniones con la sociedad organizada del Estado, sí; si nos ha convocado a una o dos reuniones con toda la sociedad civil para que el ombudsman nos escuchara, sí, pero al inicio de su gestión y no hemos vuelto a saber.

Otro aspecto del diseño institucional, destaca el Consejo Ciudadano, en esta administración nunca ha sido nombrado. Se tiene que modificar para que no sea el gobernador el que proponga el Consejo Ciudadano. Lo que nosotros estamos promoviendo en este momento es un Consejo de Control Ciudadano. Está en la ley que haya un Consejo Ciudadano, sí; no lo ha propuesto el gobernador, no. Y por lo mismo tiene todo lo que lleva Raúl de presidente sin Consejo. Ahora, el Consejo tiene muy buenas atribuciones de la CDH, yo creo que por lo mismo no ha promocionado ni ha promovido que haya Consejo. Lo veo terrible. No puede haber una institución sin contrapesos, sin control y creo que es evidente esta parte.

De manejo institucional. Hay un punto que tienen que ver con el desvío del propósito con el generalmente la CDH fue creada. Desvío, me refiero a que se comporta muchas veces como una institución de asistencia privada más que como una institución de defensa y promoción de derechos humanos. Tiene un programa que se llama Adopta un niño de la Costa y les llevan despensas y no sé. Pero esos proyectos lejos tienen que ver con la protección de los derechos humanos. Es popular a lo mejor, pero no necesariamente es el objetivo de la Comisión. A lo mejor tiene aspiraciones políticas el ombudsman y él le busca la manera de quedar lo mejor posible.

Es normar que una Comisión como la CDH gaste más del 85 por ciento de personal, porque su principal social, de trabajo, es el capital humano. Si engrosó la nómina al parecer

de una manera considerable, pero me preocuparía si la Secretaría de Infraestructura gastara el 80% en el capítulo 1000, entonces qué construyes o qué material compras. Pero la CDH no necesita necesariamente material para construir, lo que necesita es gente que vaya y haga, mueva, estudie, visitadores adjuntos. Eso no me preocupa. Lo que me preocupa es que no haya un control de gastos.

No sé cuáles sean los sueldos ahorita, no sé si hayan aumentado o bajado, pero cuando nosotros propusimos los cambios al manejo institucional propusimos la reducción de los salarios de los visitadores, por ejemplo, y después el ombudsman los bajó, se auto bajó su salario. Hicimos ante la demanda constante de Sáenz Félix de que quería más presupuesto hicimos un comparativo de cuánto ganaban los visitadores, cuánto ganaban los funcionarios de distintas CDHs del país y pues vimos que eran los mejores pagados y cuando llegó el actual ombudsman los rebajó bajo esas consideraciones, pero no sabemos se ya los subió.

2. Jorge Sáenz Félix no quiso ejercer la acción de anticonstitucionalidad (como se lo solicitó red feminista) ante la reforma del 2009 del art. 1 de la constitución estatal que penaliza el aborto. ¿El Arzobispo de Hermosillo o las autoridades eclesiásticas de la entidad tuvieron algo que ver con la penalización del aborto por el Congreso y la negativa del Ombudsman para poner una acción de anticonstitucionalidad?

La religión aquí es un grupo de poder fáctico muy poderoso. Nunca en un análisis se debe desestimar a la Iglesia. Tiene mucho poder. Sus tentáculos llegan a muchos lados. Es un poder económico relevante hasta en el nivel político. No tengo evidencia que haya sido el Arzobispo o la Iglesia en general quien haya sido, quien haya pedido u obstaculizado esta acción de anticonstitucionalidad. Lo que sí creo es que ahí imperó el criterio ideológico más bien del ombudsman por encima de los derechos. Yo me acuerdo haber escrito un artículo sobre el respeto señalando que los derechos humanos no están sujetos a interpretación y él lo que hizo fue una interpretación muy absurda de estos derechos. En la manera de ver de él no había violación a los derechos sin siquiera haber hecho una investigación. Bien pudo haberla presentado de manera a-ideológica y llevarla a la Suprema Corte y que la Suprema Corte decidiera, pero ideológicamente decidió no hacer uso de su

facultad. Le ganó su ideología. Y seguramente una llamada del Arzobispo o alguna cartita o algún recado incidirían mucho en esto.

No hay que dejar de ver que esta reforma al artículo 1 fue promovida por grupos de la sociedad civil de derecha: DIFAC, Red Familia, Pro Vida de aquí. La parte empresarial de derecha aquí en Sonora tiene varias asociaciones civiles. La Iglesia tiene su ejército. Hay comandantes, hay gente muy identificada, Nancy Burruel, la actual Jefa de la Junta de Asistencia Privada DIFAC, Oscar Serrato, mi amigo, con el que no coincido con el 80% de sus posiciones. Trabajamos muy duro en el artículo 20 en el que sí coincidimos que tiene que ver con Transparencia y Rendición de Cuentas. Pero ellos son los artífices de esta modificación al artículo primero. Ellos son el ejército de Dios si pudiéramos llamarle así aquí en Sonora. Tienen un poder económico descomunal. Tanto así que fue el legislador que presentó la iniciativa. No fue del PAN, fue Maloro, fue el PRI. El PAN y el PRI juntos la aprobaron, o sea la derecha. Inclusive los que llegan al Congreso han sido apoyados por estos grupos. Eso explica. Inclusive hace unos años un Delegado de la SEP me dijo tenía muy poco en el cargo y entendía ahora cómo los políticos les gustaba acercarse mucho a esa parte de la derecha, porque estaban trabajando un tema de escuelas, y me dice que es un mar de dinero el que hay ahí dentro. Entonces te metes a ese círculo y te empieza a fluir el dinero y te empiezan a ayudar con tus negocios si estás dentro del círculo, o sea si te sumas a ese ejército divino. Tienen una capacidad de cooptación de las instituciones políticas altísimo. Pero esa sería otra tesis.

Porque también el ombudsman puede decir, bueno esta reforma se hizo con la participación ciudadana. Nos lo pidieron las organizaciones de la sociedad civil organizada de este Estado. Todas esas 15 organizaciones que andan ahí y hacen trabajo, unos antiaborto, otros de alimentos, otros hacen trabajos asistenciales con sus albergues o comedores. Es distinta a la sociedad civil organizada de izquierda o progresista a la derecha, pero es sociedad civil. Nosotros somos minoría. Es lo que la Red Feminista no ha acabado de entender. A mí el Maloro me dijo el día de la mañana en que se iba a reformar el artículo 1, yo desayuné con él, todavía me dice, porque estábamos discutiendo de este tema y le dije que yo no estaba de acuerdo. Traté incluso al final de decirle no chingues, no la presentes, no le den para adelante, no la apruebes. Me dijo sí se va aprobar. Y ahí te encargo, si me tienes que golpear políticamente a mí me sirve. ¿Si entiendes el por qué? Si

yo golpeaba al Maloro y lo publicaba en mi columna, en los medios y me iba y me peleaba con el Maloro le estaba yo dando publicidad. Le daba publicad de ser el defensor de la vida y ganar lectores. Por eso me dijo eso.

3. ¿Qué acciones o procedimientos deberían de llevar a cabo la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora para que sus recomendaciones sean cumplidas? O, dicho de otro modo, ¿de qué depende que las autoridades den cumplimiento a las recomendaciones que les envía la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora?

Vamos primero de lo teórico a lo práctico. Yo creo que el sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos debe mantenerse como un sistema no jurisdiccional, es decir, el camino de la obligación jurídica, el camino jurisdiccional de garantías ya existe. Si nosotros hacemos que las recomendaciones de la CNDH sean vinculantes estaríamos duplicando esfuerzos en términos de que ahora tendrías un doble sistema jurisdiccional de protección de garantías. O sea, el sistema ombudsman surgió, precisamente para hacer más fácil la solución de la protección de las garantías y los derechos humanos sin necesariamente tener que llegar a lo jurisdiccional. Y si hay que llegar a lo jurisdiccional se llega a lo jurisdiccional sin ningún problema. Tienes dos opciones. Puedes utilizar las dos vías al mismo tiempo. Regularmente es muy interesante y ha habido como una ola, una tendencia en decir si no son vinculantes las recomendaciones no sirven de nada. Desde mi perspectiva esto no es cierto del todo. Creo que el sistema de manera teórica ha ido descomponiéndose a lo largo de los años con la cooptación de su autonomía y la limitación de quién es titular.

Por lo mismo, las recomendaciones terminan siendo llamadas a misa. ¿Qué es lo que pasa? Ese es un elemento fuerte: la cooptación del nombramiento, la presupuestal, la limitación de su autonomía en todos los sentidos, las aspiraciones políticas de los mismos ombudsman terminan mermando la efectividad. Si a eso le sumas que no tiene en su gen un gen de respeto a los derechos humanos, pues entonces el cuadro teórico de cómo funciona la CDH y para qué. En teoría cuando hay una violación de los derechos humanos por parte de la autoridad, la persona va con la CDH y ésta tiene que hacer solicitudes a la autoridad y tiene toda la capacidad para poder documentar un caso de estos, al decir efectivamente confirmamos que existió una violación de derechos humanos, la CDH tiene dos opciones:

buscar una solución amigable mediante una conciliación o emitir una recomendación. Regularmente la recomendación se debe de hacer con la máxima difusión posible. La conciliación no, si no fue una violación grave pues digo yo sirvo de mediador de árbitro, voy con las partes: oye tú violentaste los derechos humanos resárcele sus derechos violentados, nos pusimos de acuerdo, hubo resarcimiento.

Se debería de buscar garantizar la no repetición para no estar con la autoridad una y otra vez conciliando el mismo tema. Esta es la opción favorita de los ombudsmen no les gusta emitir recomendaciones. Y cuando emiten recomendaciones violentan esa máxima difusión y lo hacen casi a escondidas, de manera temerosa. Se supone que cuando un ombudsman emite una recomendación, tiene que llamar a conferencia de prensa. Dos, ante los medios sociales de comunicación explicar por qué, cómo fue el caso y hacer que la sociedad (de hecho se manda a la sociedad la recomendación) se entere de la violación que la autoridad fulanita está haciendo. Y entonces hacer que la presión pública sea a tal grado que la autoridad acepte la recomendación. Y esto es lo que no se hace. Ahí en esa parte se utiliza la mínima publicidad posible, la mínima difusión posible, se emite la recomendación y que nadie se entere. A veces ni se suben a la página de internet, se suben las del año pasado nada más. Es muy difícil. Nada más se llegan a enterar por si la presionan en los medios y les dicen no ya emitimos una recomendación. O sea, no se utiliza esa máxima difusión que es necesaria.

Hay un elemento adicional, para que esto se dé regularmente necesitas una sociedad que conozca, que se indigne y que sea intolerante a las violaciones de los derechos humanos. Desafortunadamente no vivimos en una sociedad intolerante a las violaciones de los derechos humanos. Lo cual implica que por lo mismo la CNDH tiene la obligación de promover una cultura, de la ética pública de los derechos humanos. Ellos realmente crean que ya hay una cultura de los derechos humanos. No se dan cuenta que el objetivo es generar estas modificaciones culturales. Porque la sociedad que es intolerante a las violaciones de los derechos humanos termina siendo tu principal aliado frente a la autoridad. Por eso el titular de la Comisión regularmente tiene que ser una persona de alto prestigio y renombre social. Porque la mancuerna es medios de comunicación, sociedad civil y ombudsman frente a la autoridad para obligarlo a cumplir una recomendación.

Te pongo un ejemplo, en el caso de Nuevo León, está fresquecito. Hace año y medio la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León emitió una recomendación, bueno no una sino cinco recomendaciones contra el ISSSTELEON por negar sus servicios de salud a trabajadores por estar enfermos y a la Secretaría de Educación por despedirlos injustificadamente. De la historia de la administración de Minerva Martínez que es la ombudsman de allá, todas las recomendaciones habían sido aceptadas excepto esas cinco. Esas cinco nunca fueron aceptadas. Y yo preguntaba oigan y pero por qué si estas fueron muy públicas. Y además allá nadie se entera nunca si existe el Ombudsman. Por ejemplo el caso News Divine que fue muy público sí lo aceptaron, pero párale de contar. Lo que pasó en este caso es que ella emitía recomendaciones muy calladita y las negociaba políticamente. Hay negociación política de las recomendaciones y en los términos de cómo se emiten también.

Cuando no hay negociación política no las aceptan. O sea, cuando no hay esa comunicación extraoficial de acordar incluso y es una posición en la que no hay hechos evidentes o por lo menos no hay una evidencia contundente, difícilmente se aceptan. Te voy a poner un ejemplo, me estoy imaginando al ombudsman hablándole al procurador y diciéndole: “aquí si no te puedo echar la mano maestro”. Aquí ya te voy a tener que emitir una recomendación. “Oye sí, le responde el Procurador, nomás te encargo que me la emitas bajo estas consideraciones, utilizar por lo menos un lenguaje bien, no”. En esa lógica, ese baile conjunto que hace ombudsman, esa mancuerna que hace ombudsman-autoridad pervierte el proceso. La mancuerna tiene que ser ombudsman, sociedad civil más medios de comunicación.

Yo no digo que esté mal que haya una comunicación positiva entre el ombudsman y la autoridad; y sobre todo si es posible una conciliación pues adelante. Lo que no es posible es negociar los términos de una recomendación para que no se exhiba la violación de los derechos humanos tal y como es. Eso es a lo que yo me refiero. No es posible que pueda haber negociaciones, lo puedes ver en la historia de la Comisión de Derechos Humanos de Sonora que hubieron años en los que la tortura desapareció –te lo comentaba el otra vez– totalmente de las calificaciones de quejas. Las quejas terminaban siendo calificadas como abuso de autoridad. Y eso es por obviamente una insistencia de llamarle a las cosas con otro nombre. Eso es lo que te quiero decir. Pero a fin de cuentas esa es una posición

protectora de la CDH hacia la autoridad y la CDH es la defensora del pueblo no de la autoridad. Ahí hay varios elementos de perversión. Uno es esta insistencia política o alta dependencia política; dos, el gusto excesivo por las conciliaciones, no les gusta emitir recomendaciones; tres, que regularmente estas recomendaciones terminan siendo poco publicitadas; cuatro, una sociedad que de todas maneras no se entera ni se quiere enterar, ni comparte ese gusto por la protección de los derechos humanos, esa cultura de los derechos humanos; cinco, un amasiato CDH-autoridad muy complicada.

Las recomendaciones deben de ser no vinculatorias. Su fuerza en teoría debe residir en la fuerza del rechazo social ante el la conducta inapropiada de una autoridad. Para que las recomendaciones tengan fuerza tienen que ser ampliamente difundidas en los medios, con la sociedad y la sociedad con las organizaciones defensoras de derechos humanos. Todos tendríamos que ir a pedirle a la autoridad que cumpla cabalmente con las recomendaciones

4. ¿La Comisión de Derechos Humanos de Sonora ha llegado a acuerdos con estas instituciones, especialmente con Sonora Ciudadana, para una cooperación mutua en la realización de investigaciones y el establecimiento de mecanismos de acción para el fomento de una cultura de los derechos humanos?

Notros nunca hemos recibido un boletín, una comunicación institucional del ombudsman para pedirnos nos sumemos a exigir el cumplimiento de una recomendación. Nunca. De los ocho años que tiene Sonora Ciudadana de trabajo aquí nunca ha recibido eso. En teoría ese sería el ideal. “Oye, licenciado Noriega, acabamos de emitir una recomendación que tiene que ver con estos temas, les encargáramos mucho por favor que la conocieran, se las mandamos ahorita para que nos ayuden a pedir su cumplimiento”. Y es más vamos a poner un desplegado, una conferencia de prensa conjunta.

Ahora, cuando nosotros hemos ido hacia ellos a pedir su intervención en temas hemos recibido muy buena respuesta. No sé si me explique. O sea, el proceso de atención no es malo. Nos reciben, nos dan cafecito, muy a gusto, nos atienden con mucho respeto. Escuchan nuestros casos y han salido todos buenos. Incluso, algo inédito en el sistema ombudsman en general es que los ombudsman casi no presentan acciones de anticonstitucionalidad. En el caso del impuesto a la enfermedad, que te decía del

ISSSTESON, sí firmó acción de anticonstitucionalidad. Eso fue en el 2010 o 2011. Es insólito. Yo mismo fui a pedirle que lo hiciera. Nosotros hicimos la acción de inconstitucionalidad. Se la llevamos, la leyó, la autorizó, la imprimió en un papel membretado de la CDH, la firmó y me la dio. Yo personalmente fui a la Suprema Corte de justicia de la Nación a entregarla. Esto es inédito. No sucede. Otros colegas de otras Organizaciones de la Sociedad Civil cuando supieron de esto nos preguntaron que si cómo le habíamos hecho para que el ombudsman accediera a firmarla. Y les comenté que teníamos muy buena relación con la CDH. Que haya empatía, entendimiento, buena relación es clave. Pero párale de contar.

Ha habido otras ocasiones que muy probablemente pudiera estar emitiendo acciones de anticonstitucionalidad y no lo haya hecho, tal vez. Lo que también sé que su buena relación con los actores de gobierno se vio mermada por culpa de esta acción de anticonstitucionalidad, porque le echa a perder esta, ya conocimos el proyecto y la vamos a ganar. A lo mejor en los próximos treinta años a la Suprema Corte se les ocurra resolver porque son tardadísimos para unas cosas para otras rápidos. No hay criterios. Pero va a salir el proyecto a nuestro favor, ya salió el proyecto a nuestro favor se tiene que aprobar. De que lo vamos a ganar lo vamos a ganar, pero no hay tampoco criterios para saber cuándo el ombudsman sí actúa de esa forma, es vago. La verdad tiene muchas facultades buenas para defender los derechos y las garantías de los sonorenses y se han usado de manera minimalista.

5. ¿Qué papel ha jugado y juega Sonora Ciudadana en la defensa de los derechos humanos en Sonora? ¿Cuáles han sido los principales logros de esta asociación en materia de derechos humanos?

El papel de la sociedad civil organizada en sonora es muy diverso. Hay creo dos tipos de asociaciones u organizaciones independientemente de si son formales o no, es decir, si está constituidas como asociación civil o no. Los grupos regularmente de defensa de derechos humanos se dedican más al asunto de la movilización, de la documentación de casos, del agrupamiento de comunidades y su movilización, a eso me refiero, o de hablar en nombre de esas comunidades. Y entonces ya se considera que es un grupo de defensa de derechos humanos.

Todos ellos los vemos más bien como grupos que utilizan mecanismos más de antaño, mecanismos de defensa setentera, por decirlo así, de los 80 o los 90 donde la defensa de los derechos humanos se hacía por otras vías. En nuestro caso, por eso muchas veces nos consideran como una asociación de transparencia, pero no de derechos humanos. Y la confusión es porque no hay un entendimiento total del nuevo esquema que propone Sonora Ciudadana, que es utilizar las herramientas como es el derecho de acceso a la información potenciar un derecho humano como es el derecho a la salud. Utilizamos un derecho puente para llegar a otro derecho humano, pero peleamos derechos humanos.

¿Qué herramientas utilizamos? Pues el litigio estratégico. Nos ha dado muy buenos resultados. Hemos llegado hasta la Suprema Corte con fortaleza jurídica. No nada más presión pública que sí la usamos, sino también la presión jurídica que nos viene dando razón. Ahora, ¿cuál es la diferencia entre este tipo de litigio y los litigios que hacen otras organizaciones de la sociedad civil como el Fray Servando y otras organizaciones? Es que nosotros hacemos litigios estratégicos, no casos personales. Si llega alguien con un caso de violación a los derechos humanos, que no es un problema estructural nosotros no lo retomamos, porque no acabaríamos en el tiempo resolviendo caso por caso, nosotros buscamos que los retomen otros para darle la defensa que se merece, incluyendo al ombudsman. En este otro caso, ahorita, lo que nosotros hacemos, buscamos, es pelear normas que generan violaciones a mucha gente; ir a la causa del problema, no estar paleando los efectos. Eso es lo que hacemos.

Nosotros nos consideramos agentes de cambio. Entonces somos una organización de protección de derechos humanos y defensa, muy específicamente en derecho a la salud. No retomamos casos puntuales, sino que nos vamos a que un caso emblemático se convierte en una causa de cómo cambiar el origen de esa práctica discriminatoria. El caso del ISSSTESON que tenía años discriminando a los enfermos, a personas con preexistencias, eran rechazadas del sistema y pues nosotros pudimos haber atendido el primer caso, el Señor Abel y haber ganado su caso y luego haber ganado el que sigue, y luego haber ganado el otro y los próximos quince, veinte o treinta casos que llegaran litigarlos y ganarlos. Pero no somos un buffet de abogados, eso lo hubiera hecho un buffet de abogados. Entonces lo que hicimos fue que con esas resoluciones fue utilizarlas para presionar políticamente en los medios y además con la ley de transparencia hacer estudios de las finanzas públicas del

instituto para poder demostrar que sí es posible la reforma, etc. Tenemos una visión más integral de los problemas. Eso sí, esto nos permite, nos restringe a andar metidos en muchas menos cosas que pudiéramos estar, pero preferimos generar cambios de fondo muy despacito, muy poco a poco, que estar en todos los temas y no lograr cambios de fondo y nada más pura alaraca, puro discurso y demás.

El otro caso acaba de suceder en Nuevo León, que tiene que ver con el mismo caso de aquí. Nosotros ganamos en el 2010 aquí. Mira, al ISSSTESON le ganamos en el 2009 en la Suprema Corte el asunto de la discriminación en el acceso a los servicios médicos en el caso de la primer persona, y la Suprema Corte emitió criterios jurídicos diciendo eso es inconstitucional. Del 2009 al 2010, año y medio, estuvimos peleando la reforma para que eso se generara para el beneficio de todos los demás. Lo logramos en diciembre del 2010. En el 2011 decidimos que teníamos que ir en el resto del país, que si ya lo habíamos logrado aquí en Sonora, que si la Suprema Corte se había pronunciado al respecto, nosotros teníamos que ir y como objetivo a nivel nacionales es eliminar las posiciones discriminatorias que impidan el acceso a los servicios médicos. Entonces, vimos dos normas a combatir, la norma jurídica del ISSSTELEON en Nuevo León y la norma jurídica del IMSS específicamente en lo relacionado a los servidores públicos.

Cuando un organismo paraestatal o para municipal le pide al IMSS que atienda a su gente le dice el IMSS sí pero si vienen enfermos ya no. Esto era letra muerta, no se aplicaba dentro del IMSS, estaba en su ley, en su reglamento de afiliación más bien, pero no se aplicaba dentro del IMSS. Lo mapeamos en Campeche, en Jalisco, Veracruz, en varios lados, Tabasco creo también, y nos dimos cuenta que se hacía. Entonces decidimos que nada más íbamos a retomar el de Nuevo León y ya al día de ayer lo logramos reformar. Ahora todavía nos falta una más, que es el caso del Seguro Popular, el hecho de que en el Estado mexicano te afilies al Seguro Popular y te digan pero nada más te voy a atender estas enfermedades y no estas otras. Entonces si tú tienes esclerosis múltiple y no puedes atenderte te están discriminando. Estamos ya por iniciar el combate jurídico a nivel federal. Y ahí por ejemplo, el beneficio de que el caso sea declarado anticonstitucional y de que la práctica de ellos es muy millonaria, afecta a millones de personas. Esa fue nuestra primera etapa de pleito por el derecho de acceso a la salud, la segunda tiene que ver con la calidad de los servicios médicos y ahí estamos haciendo también otras acciones. Primero fue el

acceso a los servicios médicos y ahora es la calidad efectiva que te permita una atención de calidad. Pero ese es otro tema.

Fuera de ahí, Sonora Ciudadana ha sabido escoger muy bien sus batallas. Esa es una diferencia muy sustantiva. No nos metemos en todo. No andamos de ilusos en mil temas distintos. Tratamos de ser estratégicos porque sabemos que tenemos recursos limitados, personal limitado y de que no se trata esto de ser los mártires de la sociedad civil, sino los agentes de cambio que queremos.

Nosotros comenzamos haciendo estudios de por qué no funcionaba la CDH. Y después vino la de Transparencia, pero básicamente nosotros partimos de un postulado: si la Comisión Estatal de Derechos Humanos sirviera como es debido y el Instituto de Transparencia funcionara como es debido, Sonora Ciudadana no tendría por qué existir. Entonces, seguimos insistiendo porque tanto la CDH como el Instituto de Transparencia siguen sin funcionar. Una organización tradicional de derechos humanos sí sería flexible, nosotros no. Ah mira, ya ganamos toda esta parte, ya hicimos que dos instituciones funcionen como debe ser, ahora nos vamos a mover a migración. Preferimos nosotros en esa lógica cerrar Sonora Ciudadana, decir ya misión cumplida; creamos una asociación para estos fines, aquí están fines misión cumplida y promover la creación de un nuevo esquema que atienda estos otros problemas con la debida especialización, con la de vida profesionalización, financiamiento y todo lo demás. O sea, no es el chiste, digamos, andar buscando problemas qué resolver, el chiste es cuando te propones resolver algo lograrlo.

Anexo 26

Entrevista a José Gerardo Gastelum Bojórquez, Secretario Técnico durante la gestión de Raúl Arturo Ramírez Ramírez

Tema: El cumplimiento de las recomendaciones que emite la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora.

Cargo actual: Secretario Técnico de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora.

Carga anterior: Segundo Visitador de la CEDH, Sonora.

Lugar: Instituto Superior de Derechos Humanos “Dr. Raúl Plascencia Villanueva”, ubicado en Periférico Poniente S/N, Esquina Blvd. Navarrete, Colonia Santa Fe, Hermosillo, Sonora.

Entrevistador: Oscar Nicasio Lagunes López.

Fecha: 05 de septiembre de 2014.

Hora de inicio: 11:00am, hora de finalización: 12:30pm.

Semblanza del entrevistado

Es Licenciado en Derecho por la Universidad de Sonora, cuenta con estudios de Maestría en Derecho con Eje Terminal en Administración de Justicia y Doctorado en Derecho Penal por el Centro de Estudios de Ciencias Jurídicas y Criminológicas, Curso básico de Formación y Preparación de Secretario del Poder Judicial de la Federación, En el Instituto de la Judicatura Federal, Extensión Sonora, Diplomado en Derecho Penal, Procesal Penal y Amparo Penal, Curso Sobre Menores Infractores, Seminario Sobre la Reforma Constitucional en Materia Penal, impartidos por la Casa de la Cultura Jurídica.

Cursó Taller de Técnicas didácticas para la Enseñanza de Medios Alternos de Solución de Conflictos y Taller de Técnicas didácticas para la Impartición de Cursos Sobre el Sistema Penal Acusatorio, impartidos por Centro de Estudios Sobre la Enseñanza y el Aprendizaje del Derecho, Curso Taller De Derechos Humanos en Materia de Procuración de Justicia Federal impartido por personal de la Procuraduría General de la República. Entre otros

Ponente en foros Nacionales y Estatales, ha impartido cursos y conferencias, a servidores públicos de los 3 niveles de gobierno, así como participación en diferentes foros universitarios, disertante en el primer diplomado en materia de derechos humanos en el Instituto Superior de Derechos Humanos. Conferencista en la Casa de la Cultura Jurídica del Poder Judicial de la Federación, entre Otros.

Docente en el Departamento de Derecho de la Universidad de Sonora y de la Universidad interamericana del Desarrollo, donde ha impartido las asignaturas de Seminario de Derecho Penal I, Seminario de Derecho Penal II, Práctica Procesal Penal, Averiguación Previa, Delitos Federales, Teoría del Delito, Código Penal en Derecho, Taller de Formas Auto compositivas de Resolución de Conflictos, entre otras.

Abogado Postulante en el Despacho TORRES VALENZUELA y Asociados, En la Comisión Estatal de Derechos Humanos se ha desempeñado como Visitador Adjunto, Director General de Asuntos Jurídicos, Tercer Visitador, General Primer Visitador General y actualmente Secretario Técnico.

1. ¿Existe diferencia entre las recomendaciones emitidas durante las gestiones de José Antonio García Ocampo y Miguel Ángel Maldonado Bustamante con las de Jorge Sáenz Félix y Raúl Ramírez Ramírez?

Pues mira, aquí hay una cuestión. La ley que nos rige que es la ley está desde 1992, o sea, desde que se iniciaron los periodos de los cuatro presidentes que han transcurrido. Y tanto la ley como el reglamento siempre han tenido los mismos requisitos de una recomendación. ¿Cuáles son los requisitos de una recomendación? Primero está el preámbulo, después están los antecedentes, siguen las evidencias, que son las pruebas, posteriormente está la situación jurídica, que diríamos que es como fijar la litis y las causas de violación de los derechos humanos, que es ya cuando se argumenta y por qué se violentaron, la actuación de la autoridad violentó, a lo mejor, alguna disposición de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de la propia Constitución mexicana, de las leyes secundarias en materia de Derechos Humanos. Y ya al final está lo que son las recomendaciones, lo que se recomienda: que se inicie el procedimiento administrativo, que se inicie el procedimiento penal, etc. El detalle es que, si bien es cierto hubo un tiempo en que estuvieron por bastante

tiempo visitadores, los anteriores estuvieron, ocho años el que estuvo menos, catorce y dieciséis años, pero también cada uno de los otros visitadores que redacta las recomendaciones y todo, a pesar de que son licenciados en derecho, algunos traen una formación más inclinada a la procuración de justicia, que venían de ser ministerios públicos o delegados de la procuración de justicia, algunos traen una formación un poco más técnica en cuanto a lo mejor pertenecían al Poder Judicial del Estado. Entones es muy diferente como resuelve un ex ministerio público a un juez, o como resuelve alguien que viene meramente de la academia.

Si bien es cierto que siempre han sido los mismos requisitos, puede que sí se varíe en cuanto a la extensión, en cuanto, incluso, la forma de interpretar la ley. Por ejemplo, uno de los requisitos es las evidencias. A mí en lo personal, cuando estuve de Visitador General que fueron cuatro años, dice la ley que se deben enumerar las evidencias y el Reglamento Interno. Enumerar las evidencias, yo lo entiendo, como simplemente citarlas: la declaración testimonial, pericial, informe justificado, enumerarlas o enunciarlas. Pero hay otros que transcriben las evidencias, o sea, todas las pruebas en el apartado de evidencias. Entonces se hace muy grande. Yo no veo la razón y así lo hacen también los juzgados, los Ministerios Públicos lo hacen al revés, transcriben absolutamente todo. Y en los juzgados federales, se estila únicamente citar la parte de la prueba que te va a ayudar a desarrollar tu argumento. En el capítulo de violación a los derechos humanos e vuelven a citar otra vez todas las pruebas, en vez de transcribir la parte de la queja o del informe que te interesa, la conclusión del peritaje obtenido por el médico. También puede variar la extensión de la recomendación porque son varias autoridades involucrada, a las que estas recomendando; hay veces que es una sola autoridad o hay veces que es tan evidente la violación a los derechos humanos, como por ejemplo, la muerte del jornalero de la Y en Caborca que fue reciente, pues que realmente no necesitas mayor probanza. Es más fehaciente. No necesitas unas pruebas tan elaboradas. Puede que en casos como éste se reduzca la recomendación en cuanto al tamaño.

Otra cuestión muy importante, es, por ejemplo, si tú te vas a otros estados, por ejemplo, Sinaloa o la Comisión Nacional de Derechos Humanos, vas a encontrarte con recomendaciones de dos hojas, de siete hojas, de nueve hojas. Realmente demasiado abreviado. Como que es muy contundente y de volada la recomendación. Si bien nuestro

reglamento marca que deben ser lo más breve posibles las recomendaciones, nuestros procedimientos, las recomendaciones tienen una formalidad, se tiene que seguir esos cinco o seis rubros que te comento y es ahí donde puede variar el tamaño de las recomendaciones. Y al fin de cuentas, el presidente es el que revisa en un momento dado las recomendaciones. Que es lo que yo busqué en lo particular. Busqué hacer más radicales las recomendaciones en ese sentido. A lo mejor por eso salían más amplias en mi caso también. Porque trata de que estuvieran bien fundamentadas. Realmente las diferencias entre las recomendaciones se deben a la formación de los visitantes.

2. ¿Es suficiente la autoridad moral del ombudsman para que sean cumplidas las recomendaciones o, más bien, considera que éstas deberían ser obligatorias para que las autoridades públicas las acepten y cumplan totalmente?

Mira, aquí hay varias cuestiones. En primer lugar me voy a remontar a tiempos añejos. Los derechos humanos surgen antes que nada como exigencias ético-morales, como un ideal, que más tarde se positivizan por primera vez en la Declaración de Independencia de un Pueblo de Virginia, en los Estados Unidos, 1776, algunos otros derechos en la Declaración de los Derechos del Hombre de 1789. En la segunda mundial causó un impacto muy grande todas estas muertes. Se reúnen los países triunfadores, dieciocho países firman la Carta Americana de Derechos Humanos en 1945 en San Francisco y luego en 1948 la Declaración universal de los Derechos Humanos. Esta es sólo una declaración. Eleanor Roosevelt tiene un libro que se llama *los Derechos Humanos en la historia* y señala que en la noche anterior a la votación para la aprobación de esta declaración, les dice estamos ante una serie de principios, como dándoles a entender que habría que firmarlos por buena fe, pero que no eran obligatorios. Votaron 49 países a favor, hubo 9 abstenciones por ahí. ¿Qué es lo que pasa? Como eran declaraciones, no eran coercitivos en general los derechos humanos, muchos países no los cumplían. No pasaba nada si tú no cumplías con eso. Entonces empezaron a aparecer los pactos internacionales de derechos humanos, las convenciones americanas. De empieza a crear aquí en América el Sistema Interamericano de los Derechos Humanos, que es la Comisión y la Corte Interamericana, que en Europa está igual. Solamente en América y en Europa si se viola un derecho humano en contra de algún miembro de un país miembro, o varios países, y que hayan asumido la

competencia contenciosa de la Corte del Tribunal Europeo, se puede sentenciar a que cumpla el Estado con tales reparaciones para resarcir la violación a los derechos humanos, el Estado Mexicano, en Estado. Pero fíjate aún no estamos en este nivel. ¿Pero qué pasa si no cumples? En el informe anual que hacen dice México no ha cumplidos con tales recomendaciones. Y el seguimiento que le ha dado México... realmente no son tan coercitivas. Pero a nivel de la ONU, porque la protección en Universal, únicamente están en el nivel de recomendar. Lo máximo que pueden hacer es recomendar. Si fueran coercitivas serían sentencias. Todavía la ONU está en ese nivel. ¿Qué pasa después de la segunda guerra mundial? Después de los años 50's, empiezan a establecerse en la Constitución los derechos humanos, se les da el rango de derechos fundamentales para gozar de mayor nivel de protección, de garantía. México apenas hizo en el 2011, reconocer los derechos humanos. Ya estando los derechos humanos en la Constitución gozan de mayor protección, se puede hacer válido el amparo, por parte de los órganos no jurisdiccionales como lo son las comisiones.

En cuanto a la naturaleza de las Comisiones de Derechos Humanos, precisamente en ese sentido, se considera la autoridad moral que tiene que tener esta persona, para que se cumplan las recomendaciones. Algunos consideran que si las recomendaciones de las Comisiones de Derechos Humanos fueran coercitivas o vinculantes en un momento dado pudieran ser una especie de cuarto poder; pudieran invadir algunas esferas como las de la Procuraduría General del Estado, de la República; y claro, también a nuestras autoridades no les conviene que esto suceda, pero en otros países por ejemplo, las Comisiones de Derechos Humanos dependen del Parlamento, y pueden incluso declarar leyes inconstitucionales, son vinculantes para hacer los efectos de las resoluciones. Pero en el sistema mexicano, que pertenecemos al sistema español y portugués de ombudsman, lo que pasa es que nuestras recomendaciones están en el nivel, incluso lo marca nuestra propia Constitución, de no vinculantes.

El cumplimiento de éstas tiene mucho que ver con la buena disposición de las autoridades. Evidentemente, el poder que tendrían las Comisiones si las recomendaciones fueran vinculantes, podría ejercer las facultades que ahora tienen los ministerios públicos y las contralorías estatales, sentenciar y poner sanciones. Este es un tema delicado, la cuestión de hacer coercitivas las recomendaciones. Lo que sí se ha propuesto por parte de

aquí fue precisamente lo que tú comentas, que la comisión recomienda iniciar procedimientos administrativos y penales, separar del cargo por lo pronto mientras dura la investigación para determinar si es o no es culpable un policía golpeador. Pero nos ha tocado que se inicia el procedimiento penal, pero como son juez y parte, la Procuraduría, muchas veces nos hemos topado con lesiones que tardan quince días en sanar, que en un momento dado se sanciona el delito de 5 meses a seis años de cárcel y las sanciones en el procedimiento administrativo son de un día sin goce de sueldo. O sea, esas sanciones irrisorias, lo que se ha planeado es que se diera un seguimiento más efectivo, que nos dieran un poco de más armas para nosotros ser partes en los procedimientos. La parte afectada en un proceso administrativo es el quejoso, el agraviado de la recomendación y las autoridades que violentaron los derechos humanos. Cómo nosotros en un momento dado poder entrar no nada más asesorando al quejoso, sino ser una parte fundamental en ese tipo de procedimientos. Entonces, incluso, tendría que checarlo, se puede citar al congreso del Estado, no nada más cuando no se cumplan o acepten recomendaciones, sino también cuando no se cumplan los informes realizados por el Secretario Ejecutivo y no sé si quedaría así con los diputados, pero también se estaba proponiendo eso, que realmente se dieran más atribuciones, para que en un momento dado darles seguimiento y que también la autoridad fuera llamada al Congreso, en caso de que el cumplimiento fuera irrisorio.

Considero que sería bueno que las recomendaciones fueran vinculatorias, pero sería algo que se tiene que hacer con muchísima calma, el detalle es que se tendrían que modificar muchas cosas, muchas leyes. Y lo que yo he escuchado, de los que saben, es que señalan que darle dientes a la Comisión de Derechos Humanos o ser vinculante la decisión de la Comisión de Derechos humanos, pudiera en un momento dado ser una especie de cuarto poder e invadiera varias esferas en ese sentido. Y aquí hay una cuestión muy importante y que también es un tema muy polémico: la cuestión de la reparación del daño por violación a los derechos humanos. Ahí creo que nos han quedado a deber un poco. Tú sabes que como no es vinculante, lo que se quiso hacer con la reforma del apartado 102 de la Constitución, es que si no aceptan o no cumplen exhibirte públicamente, en los informes o en una conferencia de prensa. A nivel federal ya ha habido comparecencias. El problema es que aunque exhiban a las autoridades éstas siguen montadas en su macho. Hubo un caso en que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión llamó a un servidor federal, pero

no había nadie de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. No se presentó el ombudsman nacional, ni siquiera un visitador, que pudiera explicar más o hacer una especie de réplica. Esto fue hace unos dos años. Como antecedente de este proceso de la facultad del Congreso para llamar a comparecer a las autoridades que no aceptan o no cumplen las recomendaciones es la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, inclusive, antes que la Nacional.

3. ¿Considera que el cumplimiento de una recomendación logra resarcir los derechos vulnerados (resarcir a los ofendidos en el goce de su derechos)?

Difícilmente, puesto que cuando una persona es afectada en sus derechos fundamentales, se requiere de que se agoten todas las vías complementarias ante las instancias jurisdiccionales y administrativas competentes, para el resarcimiento, ahora bien, tenemos que tener en cuenta que existen violaciones a los derechos humanos que no son graves y otras que si lo son, no pudiéramos generalizar, pero algo sencillo y que pudiera fácil de resarcir sería una violación al acceso a la justicia, pronta y expedita, por ejemplo ante la dilación en la procuración de justicia por parte de una Agencia del Ministerio Público, pudiera resarcirse el daño fácilmente, pero en ocasiones se presentan violaciones a los derechos humanos a la integridad física y psicológica, que pudieran durar años en resarcir o no resarcirse el daño jamás.

En Argentina en el sistema penal, se maneja lo que es la “Justicia Restaurativa”, que lo busca es una reparación del daño integral, incluso buscar cuando sea factible el regresar las cosas al Estado en que se encontraban hasta antes del Delito, en dicho mecanismo se utilizan los diversos medios de solución de controversias, como son la mediación, conciliación, participan el inculpado y las víctimas, así como miembros de la sociedad, toda vez que la sociedad es una víctima colateral del mismo.

4. ¿La “autoridad moral” del ombudsman explica que las autoridades cumplan totalmente las recomendaciones? o, más bien, ¿el cabal cumplimiento de éstas depende de otros factores (*verbi gratia*, la negociación política)?

Son varios factores los que intervienen, uno de ellos pudiera ser la autoridad moral, sin embargo, creo que son más fuertes los relacionados al cumplimiento por evitar que los

medios de comunicación pudieran perjudicar la imagen, posibles aspiraciones políticas de los servidores públicos a los que va dirigida una Recomendación, aunado a lo que establece la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 10 de junio de 2011, en la cual en el numeral 102, inciso b, establece que ante la aceptación o incumplimiento de la Recomendación el servidor público podrá comparecer ante la Cámara de Senadores o en sus recesos ante la Comisión permanente, para que explique y fundamente su negativa. En este sentido cabe señalar que precisamente la Ley Número 123 que Crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Sonora, fue reformada el 14 de diciembre de 2013, publicada en el boletín oficial del Estado el día 9 de febrero del año en curso, para incluir el procedimiento y los supuestos específicos, armonizando nuestra legislación local con la norma suprema.

Cuando la comisión iba iniciando era sólo cuatro gentes. Es admirable que emitiera tantas recomendaciones durante los dos primeros años de gestión.

5. ¿Cómo se da seguimiento a las recomendaciones?

El seguimiento que se les da es monitoreando oficios. Incluso el quejo ante un cumplimiento insatisfactorio se puede ir a la Comisión Nacional. Nada más dicen que se cumplió, pero dicen cómo. Imagínate que te revelen. La Comisión por ejemplo solita que se iniciara procedimiento penal, que se realizara procedimiento administrativo, y dicen que se cumplió. Pero tú sabes que a la hora de darle cumplimiento son muchas veces sanciones irrisorias, que desgraciadamente no creo que vayan a publicar. Como tú dices, en el caso de tortura, un caso totalmente probado, las autoridades competentes se amparan y no ejercen la acción penal. Esto no les conviene que se sepa. Yo creo que por ahí va el asunto, de por qué se omite a veces decir cómo se cumplió la recomendación. No podemos hablar de autonomía cuando hay autonomía financiera.

6. ¿Es realmente autónoma la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora?

Como te digo, hay aquí una cuestión muy importante. En diversos foros me han preguntado lo mismo. Y yo les digo, realmente ¿autónoma en qué sentido? Yo digo que no se puede ser realmente autónomo, cuando tu presupuesto depende de lo que el ejecutivo te mande. No tenemos autonomía presupuestaria. Se hace el anteproyecto de nosotros, por

ejemplo, del presupuesto, se manda al ejecutivo, porque así lo dice la ley y Ejecutivo lo pasa a los diputados. Los diputados son los que aprueban el presupuesto. Si bien es cierto que se reformó con esta nueva ley, publicada el 9 de enero del 2014, que ya podemos buscar otros medios por los cuales podemos aumentar nuestro patrimonio, pero igual el principal patrimonio sigue siendo la cuestión del presupuesto que nos designa el Congreso.

7. La ley 123, art. 19, dice que el nombramiento del Consejo Consultivo es facultad del Gobernador, pero en el caso de que éste dejara de hacerlo corresponderá al Congreso su designación. Entonces, ¿por qué no ha sido nombrado el Consejo Consultivo desde que asumió el cargo de ombudsman el Lic. Raúl Arturo Ramírez Ramírez?

En nombramiento del Consejo depende del Ejecutivo. Habría que preguntarle por qué no lo ha nombrado. Lo que pasa es que ya venían los consejeros, los anteriores, pero había mucha gente que ya tenía mucho tiempo de consejeros y tú sabes que son cargos son honorarios. Hay gente que venía desde Obregón. Es gente de mucho prestigio, renombre, muy ocupados. Entonces cambia la administración. Y se dan dos o tres sesiones con tres miembros del Consejo, como que se iba diluyendo cada vez más el Consejo. No sé anteriormente con cuántos sesionaría Jorge Sáenz, pero aquí en febrero, abril o mayo del 2010 fue la última sesión del Consejo, ya no se volvieron a reunir. Y es fundamental el Consejo. Tú sabes todas las funciones que tiene. Sobre todo es muy interesante porque a fin de cuentas, el Consejo, entre otras cosas, si se van a proponer unas reformas al reglamento interno ellos dan su parecer y se tiene que hacer una reunión mensual para ver cuáles son las quejas, las estadísticas mínimo ordinariamente, que expongan los visitadores los casos más relevantes; que hubo un asunto extraordinario, por ejemplo, el asunto de la contaminación del Río Sonora, pues convoca a sesiones extraordinarios, quieras o no te ayuda a tener un Consejo que en un momento dado te está apoyando, fiscalizando el trabajo del ombudsman. Es importante que exista por eso el Consejo. No es buena la idea de trabajar sin un consejo.

Anexo 27

Entrevista a Luis Alberto Medina, Director del Programa Proyecto Puente (Noticiero de Stereo 100.3 FM)

Tema: El desempeño de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora.

Entrevistado: Luis Alberto Medina

Institución: Grupo Uniradio Sonora

Cargo actual: Periodista. Director de Proyecto Puente (Noticiero en Stereo 100.3 FM).
Director de Noticias de Grupo Uniradio Sonora

Dirección:

Correo electrónico: Alberto.Medina@proyectopuente.com.mx

Twitter: @elalbertomedina

Página web: www.proyectopuente.com.mx

Entrevistador: Oscar Nicasio Lagunes López

Día de aplicación: 27 de septiembre de 2013

Hora de inicio: 17:30 hrs., hora de finalización: 17:58 hrs.

Semblanza de Luis Alberto Medina

1. Desde tu perspectiva, ¿cuál es la panorámica general actual a nivel nacional de los Organismos Públicos Defensores de Derechos Humanos (OPDH)?

Para empezar, en este caso, la de Sonora depende del Ejecutivo. Es decir, no es un ente autónomo, que en este caso se maneje con un criterio propio a la hora de decidir, porque no se ha visto en la práctica que atiendan realmente la violación de los derechos humanos. No hay un informe mensual, no hay una cultura de los derechos humanos, de las defensas de los derechos humanos; es un subordinado al gobernador en turno y por lo tanto ya hay ahí un asunto de conflicto de intereses, porque está acotado, está limitado. El actual presidente, actualmente de Sonora, empezó muy bien interponiendo tres demandas penales contra alcaldes de diferentes municipios. Se veía mucho, la verdad. Había una expectativa grande contra él, porque puso tres demandas contra excesos que habían cometido tres

alcaldes por algunos excesos, entre ellos el de Ímuris, por lo que sucedió a ciudadanos, excesos de autoridad contra ciudadanos. Pero ya a partir de ahí ha actuado más en algunos casos se ha metido a estudiar casos de agresión de periodistas en el Sur a petición de periodistas, la manifestación de los mal nacidos contra los supuestos agresores actuó casi a fuerzas o ya no se le ha visto un pronunciamiento.

Sabemos que lo que el documenta es que traen en la lista las irregularidades, los excesos y las fallas de los municipios. Pero es lo de siempre, digo no hay un antes y un después. Lo único de antes es que interpuso una demanda contra estos presidentes y nomás, pero es lo mismo. Es decir, ese fenómeno se repite en todos los estado, acuérdate que la Comisión Estatal de Derechos Humanos es un órgano que creó Salinas a nivel nacional para mandar una imagen mientras negociaba el TLC con Canadá y Estados Unidos y así se ha mantenido. En el caso nacional, me tocó a mí vivir el proceso de selección de Raúl González. Nadie se esperaba que él fuera elegido. Estaba en la terna, en la palerna, el actual abogado de la UNAM, estaba también el actual Secretario de la Comisión Interamericana Emilio Álvarez Icaza. Personas de mucho más perfil estaban jugando ese puesto, pero lo negociaron los partidos y de repente fue Raúl el actual ombudsman. Nadie se lo esperaba. Era el perfil más bajo. Y fue electo por los senadores, negociado, como es elector el IFAI, como son electos los Consejeros Electorales. O sea, están todavía muy partidizados también y politizados los nombramientos, no ciudadanizados; o bien no obedecen a las mayorías, sino a las minorías de la clase política de nuestro país. La verdad yo veo un marco disfuncional que no corresponde a los nuevos tiempos, deberían ser organismos autónomos en todos los aspectos y promover la cultura por la defensa por los derechos humanos y no lo veo así. Yo por ejemplo ahorita no sé qué está haciendo el presidente.

2. ¿Tienen la misma concepción de los Derechos Humanos las Comisiones Estatales de Derechos Humanos en México que las organizaciones de la sociedad civil (OSC) defensoras de Derechos Humanos?

No, como te digo los OSC son organismos públicos que no pertenecen a los gobiernos son mucho más abiertos, independientes. Tienen la independencia para señalar cualquier exceso de autoridad en su mayoría. Los organismos públicos no, obedecen al

gobernador en turno. Por lo tanto ahí hay una gran diferencia: trabajar para el gobernador el ombudsman o trabajar para la sociedad civil.

3. ¿Qué tipo de relación existe en México entre estas comisiones y las OSC defensoras de Derechos, las universidades públicas y privadas? ¿La Comisión ha llegado a acuerdos con estas instituciones para una cooperación mutua en la realización de investigaciones y el establecimiento de mecanismos de acción para el fomento de una cultura de los derechos humanos?

No la conozco sinceramente. Y si la tienen no se sabe, no se informa, no se promueve la creación, el impulso de organismos independientes de la Comisión Estatal. Desconozco si la haya. No la hay.

4. ¿Cuáles son las principales deficiencias de la gestión que realiza la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora y qué aspectos de su gestión debería cambiar para mejorar su desempeño?

Como te dije al principio, informar e impulsar una cultura de los derechos humanos en la sociedad civil y tener más distancia del Ejecutivo, en este caso del Gobernador en turno. No hay una sola recomendación en contra del Gobernador. No se conozcan recomendaciones: que se hayan girado contra secretarios por excesos. Es decir, se mantienen en el mismo círculo agentes estatales o municipales. Los recursos que manejan, no sabemos cuáles son los recursos, no sabemos cuáles son los programas de capacitación o defensa de los derechos humanos. No es un ombudsman protagónico, debiera estar vigilando el comportamiento de la autoridad, porque creo que violar los derechos humanos va desde, por ejemplo, una represión del poder en turno como también puede limitarse, conculcarse los derechos humanos desde el punto de vista informativo. Ahorita se está dando un fenómeno en redes sociales, que hay una sociedad alterna. No están en las redes. Nadie sabe. Y si están no tienen presencia. No tienen cuentas de twitter, de Facebook. No están atendiendo, no están vigilando a los funcionarios en su comportamiento en las redes sociales. La agresión que hacen los funcionarios públicos en contra de los ciudadanos. Está desaparecida totalmente del ciberespacio, de una nueva realidad que hay. Entonces desde

ahí creo que es una Comisión que en realidad no se ajusta a los medios tiempos. No tienen un papel proactivo. Mantienen un perfil bajo.

5. ¿Qué acciones o procedimientos deberían de llevar a cabo las Comisiones Estatales de Derechos Humanos del país para que sus recomendaciones sean cumplidas? O, dicho de otro modo, ¿de qué depende que las autoridades den cumplimiento a las recomendaciones que les envían las Comisiones Estatales de Derechos Humanos?

Es que hay un vacío. Lo que pasa es que ese es precisamente el vacío, la debilidad, que no son vinculantes. Debería de haber una recomendación legal, es decir, que los sujetara a cumplir y el no cumplimiento o el caso omiso de una recomendación se castigara, se sancionara a la autoridad. No la hay, pero tampoco los veo interesados. Esa es la gran debilidad que hay, que no existe y por lo tanto las hacen una dependencia más y que no vigila, no es proactiva, yo quisiera que fuera más a detectar a monitorear la violación de los derechos humanos. No la hay. No les conviene, porque depende del gobierno en turno y a los gobiernos en turno no les conviene ser vigilados o tener un ombudsman independiente. Al ser su Jefe el gobierno en turno, dependen administrativa, legal, operativa, financieramente y burocráticamente. Todas esas son las dependencias de la comisión, entonces ¿qué te puedes esperar?

Voy a parafrasear a Lorenzo Meyer con su nuevo ensayo *Nuestra tragedia Persistente*, son comisiones bajo un régimen de democracia autoritaria, limitada, donde no hay una rendición de cuentas. Meyer cita a Juan Linz y dice que México vive una democracia autoritaria porque tienen un pluralismo limitado y no una rendición de cuentas, hay una disfuncionalidad de las instituciones. Que si bien hay una democracia electoral, no así una democracia participativa, efectiva, punitiva entonces en ese marco está la comisión, se rige bajo las reglas de una democracia autoritaria que es la que vive México, no va más allá de lo que el papel establece ni va más allá, ni la veo preocupada, por establecer un castigo penal, impulsar las reformas.

La sociedad mexicana es apática pero los gobiernos no están interesados en formar una democracia participativa.

6. ¿Qué papel juegan los medios de comunicación en nuestro Estado en la difusión de una cultura de los derechos humanos? ¿La Comisión de Derechos Humanos de Sonora utiliza los medios de comunicación locales para la promoción y la defensa de tales derechos?

No hay. Yo no veo siempre historias de, no veo una acción vinculante entre medios y comisión estatal de derechos humanos. Sí hay que decirlo que cuando sale un medio o que sale un caso fuerte lo atiende, le da seguimiento, pero ya no sale después. La comisión no vuelve a actualizarte la información o a dar un reporte de lo que sucedió. Se pierde. Dos, debiera haber un contacto más cercano en los medios por parte del ombudsman pero no lo hace. Lo menos que pueda salir. Falta la verdad toda una cultura de la prevención y de esa alianza con los medios. Los medios somos el cuarto poder, no constitucional no institucional, pero cogobernamos, es decir, en la práctica. Somos poderes de facto que ayudamos en la agenda, construimos la agenda pública mediante la difusión de opiniones, de debates, de denuncias, de información, podemos construir una agenda pública de gobierno, que corre paralela a la de los gobiernos, pero que tiene relación con los gobiernos. Es ahí el dilema donde la comisión debiera estar más del lado de los medios y no del gobierno.

Anexo 28

Respuesta a la solicitud de información enviada a la Comisión CNDH



COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

DIRECCIÓN GENERAL DE SEGUIMIENTO DE
RECOMENDACIONES Y UNIDAD DE ENLACE

Oficio No CNDH/DGSR/UE/1611/2014
Folio Infomex 00056114
México, D. F., 4 de diciembre de 2014.

“2014, Año de Octavio Paz”

Oscar Nicasio Lagunes López
oscar_lagunes@hotmail.com
Presente

Me refiero a su solicitud recibida en la Unidad de Enlace de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el día 14 de octubre de 2014, a la cual recayó el número de folio Infomex de referencia, mismo que a la letra dice:

“¿Cuál es el Estado que guardan las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), números 49/2009, 54/2013 y 73/2013? De las recomendaciones que se han cumplido totalmente, especificar cómo las autoridades cumplieron las acciones o puntos recomendatorios en ellas sugeridos.”

En respuesta a su solicitud de acceso a la información, se hace de su conocimiento que una vez realizada la búsqueda en el Sistema de Análisis de los Procesos Relacionados al Seguimiento de Recomendaciones, operado por la Dirección General de Seguimiento de Recomendaciones, se encontró lo siguiente:

A la fecha de elaboración de la presente respuesta, las recomendaciones 49/2009, 54/2013 y 73/2013 se encuentran en trámite con el estatus de “aceptada, con pruebas de cumplimiento parcial”. Por lo anterior, se hace de su conocimiento que ninguna de las recomendaciones referidas por usted se han cumplido totalmente

Por lo que se refiere a la reseña de las recomendaciones así como a cuáles han sido cumplidas y cuáles no, se hace de su conocimiento que en los artículos 51, 52 y 53 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se establece la obligación del Presidente de este Organismo Nacional de publicar las recomendaciones y un informe anual que comprenda “...una descripción del número y características de las quejas ... las investigaciones realizadas, las Recomendaciones y los acuerdos de no responsabilidad que se hubiesen formulado; los resultados obtenidos, así como las estadísticas, los programas desarrollados y demás datos que se consideren convenientes”.

En ese orden de ideas, usted podrá consultar la página electrónica institucional de este Organismo Nacional, cuya dirección electrónica es la siguiente: <http://www.cndh.org.mx/>, en la cual podrá encontrar en la parte superior la pestaña denominada recomendaciones e informes, que contiene el texto íntegro de las recomendaciones emitidas, así como los informes anuales de actividades desde 1999 a la fecha en la dirección [http://www.cndh.org.mx/Informes Actividades](http://www.cndh.org.mx/Informes_Actividades), en donde se contiene la información del seguimiento hecho a las recomendaciones en el año inmediato anterior.

Lo anterior, se hace de su conocimiento de conformidad con lo dispuesto en los artículos 42 y 44 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y 18 primer párrafo del Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por tratarse de información pública contenida en el portal institucional de esta Organismo Nacional.

Finalmente, se le comunica que los datos personales proporcionados por usted serán utilizados de manera confidencial y que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos queda a sus órdenes de así requerirlo en lo futuro.

Atentamente



Lic. Myriam Flores García
Directora de Área de la DGSR

C.c.p Expediente.

JMFC

Anexo 29

Índice de cuadros, diagramas, figuras y gráficos

Cuadro 1. Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos.....	86
Cuadro 2. Las garantías individuales previstas en el Constitución.....	103
Cuadro 3. Reformas realizadas a la Ley 123 de la CEDH de Sonora.....	139
Cuadro 4. Motivos de calificación de las quejas.....	144
Cuadro 5. Relación del número de habitantes por municipio en Sonora.....	245
Cuadro 6. Recorte presupuestal de la CEDH, 2000-2001.....	256
Cuadro 7. Presupuesto de la CEDH, 1992-2012.....	259
Cuadro 8. Comparativo presupuestal por entidad federativa 2005.....	262
Cuadro 9. Comparativo presupuestal por entidad federativa 2011.....	264
Cuadro 10a. Porcentaje del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado destinado a la CEDH, 1992-2012.....	275
Cuadro 10b. Porcentaje de los presupuestos estatales destinado a los OPDH, 2012.....	276
Cuadro 11. Relación entre número de quejas y recomendaciones, 1992-2012.....	284
Cuadro 12. Porcentajes de las causas de conclusión de las quejas, 1992-2012.....	288
Cuadro 13. Recomendaciones totalmente cumplidas, 2005-2012.....	337
Diagrama 1. Proceso de Intervención de la CEDH.....	251
Diagrama 2. Proceso de aprobación del presupuesto de la CEDH de Sonora.....	255
Figura 1. Ubicación geográfica de las Oficinas Regionales en el Estado de Sonora.....	244
Figura 2. Organigrama de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora.....	248
Gráfica 1. Recorte del Ejecutivo del presupuesto solicitado por la CEDH, 2000-2012.....	258
Gráfica 2. Evolución del presupuesto real aprobado para la CEDH, 1992-2012.....	260
Gráfica 3. Variación porcentual real del presupuesto de la CEDH, 1992-2012.....	261
Gráfica 4. Tendencia del porcentaje del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado destinado a la CEDH, 1992-2012.....	279

Gráfica 5. Distribución por concepto del presupuesto de la Comisión, 2012.....	280
Gráfica 6. Porcentaje del presupuesto de la Comisión destinado al capítulo Servicios Personales, 2000-2012.....	281
Gráfica 7. Ejercicio del gasto en Servicios Personales de cuatro OPDH durante el 2011..	282
Gráfica 8. Tendencia del número de quejas recibidas por el organismo.....	285
Gráfica 9. Tendencia del número de recomendaciones emitidas por el organismo, 1992-2012.....	286
Gráfica 10. Porcentaje de quejas resueltas vía recomendación, 1992-2012.....	287
Gráfica 11. Tendencia del porcentaje de quejas concluidas.....	289
Gráfica 12. Tendencia del porcentaje de quejas resueltas durante el trámite, 1992-2012..	291
Gráfica 13. Tendencia del porcentaje de conciliaciones realizadas por el organismo, 1992-2012.....	293
Gráfica 14. Autoridades que más recibieron recomendaciones, periodo 1992-2012.....	299
Gráfica 15. Autoridades que más violaron derechos humanos, 2005-2012.....	301
Gráfica 16. Clasificación de las quejas según motivo, periodo 1992-2012.....	303
Gráfica 17. Tendencia en el tiempo de cuatro categorías de clasificación de quejas según motivo, 1992-2012.....	306
Gráfica 18. Tendencia en el tiempo de cinco categorías de clasificación de quejas según motivo, 1992-2012.....	307
Gráfica 19. Estado general de las recomendaciones, 1992-2012.....	320
Gráfica 20. Estado de las recomendaciones, 1992-2004.....	321
Gráfica 21. Estado de las recomendaciones, 2005-2012.....	322