



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Participación ciudadana y *Ombudsman*: el caso del Consejo
Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos
de México (1999-2009)

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN SOCIOLOGÍA

P R E S E N T A :

JOSÉ FRANCISCO BAZÁN ANGULO

DIRECTORA DE TESIS: DRA. MARGARITA THEESZ POSCHNER



MÉXICO, D.F.

2010



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

A la Fundación Lorena Alejandra Gallardo I. de A. P. por el apoyo económico y moral recibido durante mis estudios de licenciatura, el cual fue muy importante para la conclusión de los mismos y la realización de este trabajo.

A la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la UNAM por el apoyo económico recibido para la realización de este trabajo como parte del Proyecto (PAPIIT) IN308708 denominado Competencia y Estrategias de la Industria Automotriz en México y China.

Al Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (PRONABES) de la Secretaría de Educación Pública por el apoyo económico recibido para la realización de este trabajo.

A la Dra. Margarita Theesz Poschner por su profesionalismo, calidad humana y sus valiosas aportaciones que enriquecieron mi formación profesional e hicieron posible el desarrollo y conclusión de este trabajo.

A los profesores miembros del sínodo dictaminador de esta investigación, quienes con sus observaciones enriquecieron la estructura y contenidos de este trabajo.

A mis compañeros del Seminario de Investigación I y II de la generación 2005-2008 por su compañerismo, amistad y sus contribuciones a este trabajo.

A mi familia, especialmente a mis padres Azucena Angulo González y Rafael Bazán Amador, a quienes debo mi formación personal y profesional y constituyen una parte esencial de mi vida y de todos mis logros.

Índice

Introducción	1
1. Marco Conceptual y Normativo	
1.1. La concepción y fundamentación contemporánea de los Derechos Humanos	9
1.2. El Ombudsman como institución garante de la legalidad y los Derechos Humanos	18
1.3. La Participación Ciudadana en la Democracia	27
1.4. Introducción a los sistemas internacionales de protección y promoción de los DH	34
1.5. Los principios de París	36
1.6. Declaración y Programa de Acción de Viena	39
1.7. Constitución Política EUM	42
1.8. Ley y Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos	45
2. El Ombudsman en México	49
2.1. Antecedentes y evolución del <i>Ombudsman</i> en México	50
2.2. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos	55
2.2.1 CNDH como Organismo Desconcentrado	56
2.2.2 CNDH como Organismo Descentralizado	60
2.2.2.1 Ley de la CNDH	61
2.2.2.2 Nuevo Reglamento Interno	62
2.2.3 CNDH como Organismo Constitucional Autónomo	64
2.2.4 La situación actual de los derechos humanos en México. El contexto de actuación de la CNDH	71
2.2.5 El papel de la CNDH en la promoción y defensa de los DH en México: la visión institucional contra la visión de las OSC de derechos humanos nacionales e internacionales	81

3. El papel del Consejo Consultivo de la CNDH como espacio de participación ciudadana (1999-2009)	97
3.1 El Consejo Consultivo de la CNDH: historia, estructura y actuación	98
3.2 La problemática del Consejo Consultivo de la CNDH	110
3.2.1 El Senado de la República y los procesos de elección de los consejeros de la CNDH. Los casos de los años 2007, 2008 y 2009	117
3.2.3 Una evaluación crítica del Consejo Consultivo de la CNDH. Potencialidades, fortalezas y debilidades.	125
3.3 El papel de la Sociedad Civil en el desempeño del Consejo Consultivo de la CNDH.	142
Conclusiones	148
Apéndice	156
1. Cuestionario y Guión de entrevista	
2. Listado y semblanza curricular de los consejeros de la CNDH	
3. Listado y semblanza de OSC encuestadas	
4. Solicitudes de información	
Bibliografía General	175

Glosario de siglas

AMDH-Academia Mexicana de Derechos Humanos

ALDF-Asamblea Legislativa del Distrito Federal

CNDH-Comisión Nacional de los Derechos Humanos

EPU-Examen Periódico Universal

FLACSO-Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

HRW-Human Rights Watch

ITAM-Instituto Tecnológico Autónomo de México

LCNDH-Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

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

ONU-Organización de las Naciones Unidas

OPDH-Organismos Públicos de Derechos Humanos

OSC-Organizaciones de la Sociedad Civil

SCJN-Suprema Corte de Justicia de la Nación (México)

Introducción

Los derechos humanos, al referirse simultáneamente a principios y postulados ético-filosóficos, a exigencias y demandas sociales y a un conjunto significativo de conquistas histórico-sociales, basadas en los principios básicos de igualdad, dignidad, libertad y justicia, y materializadas en ordenamientos jurídicos e instituciones, pueden ser objeto de estudio de múltiples disciplinas como la ética, la filosofía, la ciencia política, el derecho o la sociología.

Para Rabossi (1991), estos derechos constituyen un *fenómeno* contemporáneo que ha cobrado una creciente importancia a nivel internacional desde finales de la primera mitad del siglo XX, tras la promulgación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, y que se ha hecho evidente en el discurso científico, político y jurídico de casi todos los países del orbe construyendo todo un sistema de ordenamiento socio-cultural.

Desde esta perspectiva, el *fenómeno de los derechos humanos* es objeto de análisis sociológico en la medida que ha dado sustento a la formación de nuevos actores sociales que tienen una incidencia directa en la realidad social, tales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y las instituciones nacionales de tipo *Ombudsman*.

En el caso de México, dicho *fenómeno* puede analizarse desde dos dimensiones:

“Por un lado, como movimiento, impulsado por organizaciones civiles a partir de la década de los años setenta, y por otro, como política pública a partir de los últimos años de la década de los ochenta (del siglo XX), en la que el Estado crea instituciones de enlace con la sociedad civil y de atención y protección de los derechos humanos” (Castillo, 2001: i).

Como primera dimensión, el movimiento de organizaciones civiles en el país se origina a finales de la década de los sesenta y principios de los setenta, después de ser reprimido el movimiento estudiantil de 1968 y la exacerbación de prácticas represivas por parte del gobierno mexicano en lo que se conoció como *guerra sucia* (Castillo, 2001).

En las décadas subsecuentes, los factores sociales y políticos que impulsaron la conformación y consolidación de redes ciudadanas fueron la apertura democrática, la crisis de 1982 y su gran impacto en las clases medias, la emergencia cívica tras el sismo de 1985, la creación de instituciones oficiales de promoción y defensa de derechos humanos y, en general, el clima de constantes violaciones a estos derechos a nivel nacional (Aguayo, 1997).

De tal manera, el surgimiento y proliferación de diversas OSC en México obedeció a una serie compleja de circunstancias históricas, políticas y económicas que llevaron al país a una severa crisis estructural y a la necesidad de sentar las bases para nuevas formas de organización impulsadas por la sociedad en un clima de confrontación histórica con el gobierno.

Como segunda dimensión, se observa la creación de instituciones de promoción y defensa de los derechos humanos como parte de una política pública gubernamental, cuyo resultado fue la creación de la figura del *Ombudsman* en México.

En 1990, debido al gran impacto social y las constantes denuncias acerca de la grave situación del país en materia de derechos humanos por parte de OSC nacionales e internacionales, se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) por decreto del presidente Carlos Salinas de Gortari. Este hecho, representó un gran avance en la vida democrática de México pues implicó el reconocimiento institucional de la problemática antes mencionada.

Sin embargo, la premura de su creación, su subordinación normativa de origen al Poder Ejecutivo y la limitación de sus facultades como institución de tipo *Ombudsman* reforzaron la impresión de que el gobierno mexicano actuó más bajo la presión de las circunstancias políticas internas y externas que bajo un interés real por implementar una eficaz política pública en materia de derechos humanos (Clavellina, 2006).

En este sentido, la CNDH ha experimentado a lo largo de sus dos décadas de existencia una compleja evolución normativa que la ha llevado a constituirse, tras la reforma constitucional de 1999, como un organismo público dotado de la autonomía e independencia necesarias para cumplir las funciones propias de un *Ombudsman* en un sentido estricto.

En la actualidad, a pesar de los aportes que la CNDH ha realizado en el ámbito de la promoción y protección de los derechos humanos en México, la institución enfrenta una problemática compleja que la ha hecho blanco de cuestionamientos por parte de las OSC con mayor trayectoria, tanto por su diseño institucional como por su desempeño en el ejercicio de sus funciones (Ackerman, 2007; Acuña, 2003; Human Rights Watch, 2008).

Destaca la crítica hecha por Human Rights Watch, una organización civil internacional, respecto del limitado impacto de su labor en la sociedad mexicana debido a sus propias políticas y prácticas que la autolimitan. En términos generales, esta organización civil destaca la falta de impulso de medidas por parte de la CNDH para mejorar y promover los derechos humanos en México a través de recursos jurídicos y presión política, el poco seguimiento que da a sus casos,

la falta de promoción de la reparación del daño a las víctimas de violaciones a derechos, y en general, su falta de transparencia como política recurrente (Human Rights Watch, 2008).

Sumada a esta problemática, se advierte la crisis de legitimidad que atraviesa la CNDH posterior a su conformación como organismo público autónomo en 1999. Diversas OSC han cuestionado muy duramente los procesos de elección de sus titulares y principales integrantes por la ausencia de mecanismos transparentes e incluyentes de participación ciudadana.

Por lo anterior, diversos especialistas en derechos humanos, instituciones académicas y OSC, han expuesto que una efectiva intervención del Consejo Consultivo de la CNDH podría jugar un papel clave en el mejoramiento de su desempeño institucional por sus atribuciones jurídicas y por su constitución y conformación de acuerdo a principios de pluralidad y representatividad.

De acuerdo a la ley (CNDH, 2007), la CNDH cuenta con un Consejo compuesto por representantes de la sociedad mexicana, elegidos previo proceso de auscultación por la Cámara de Senadores, que tienen la facultad normativa de influir de manera directa en la actuación de la institución al establecer sus lineamientos de acción, aprobar sus normas internas y opinar sobre sus informes, recomendaciones y su ejercicio presupuestal, mejorando de esta manera el desempeño de sus responsabilidades.

Sin embargo, como diversos estudios lo demuestran, el Consejo Consultivo, a pesar de constituirse como un potencial espacio de representación y participación ciudadana por sus características y atribuciones normativas, cumple una escasa labor en el mejoramiento institucional y procedimental de la CNDH (Ackerman, 2007; Human Rights Watch, 2008; Acuña Llamas, 2003).

El probado desinterés de algunos miembros del Consejo a asistir a las reuniones, la falta de discusión de los temas tratados en las sesiones y la poca incidencia del Consejo en las decisiones tomadas por la CNDH ponen en tela de juicio la efectividad del Consejo Consultivo y presumen una ausencia de participación ciudadana y una falta de representatividad en su seno.

Esta situación puede estar muy vinculada con los mecanismos de elección de los consejeros por parte del Senado de la República, así como por el diseño y las prácticas institucionales de la CNDH que limitan sensiblemente la actuación de su Consejo.

En este contexto, el presente estudio analiza exhaustivamente la labor que ha desempeñado el Consejo Consultivo de la CNDH como el potencial espacio en donde convergen las dos dimensiones del *fenómeno de los derechos humanos* en México, es decir, las OSC y el

Ombudsman como una institución autónoma del Estado mexicano encargada de la promoción y protección de los derechos humanos.

Cabe señalar que el estudio a profundidad de una institución del Estado mexicano, como lo es la CNDH y en particular su Consejo Consultivo, es acorde con el marcado interés de la sociología mexicana por analizar los diversos procesos político-sociales que ha sufrido el país en su largo camino de transición democrática.

En este sentido, el *Ombudsman* en México ha desempeñado una tarea fundamental como un instrumento garante del Estado de derecho y como un actor protagonista en la consolidación de la democracia en el país, al investigar, documentar y denunciar aquellas prácticas violatorias a la dignidad humana y en contra de la legalidad.

Por ello, la relevancia del presente trabajo radica en la contribución que realiza al conocimiento sociológico de una institución como la CNDH y porque aporta elementos de análisis y discusión en torno a la problemática de su Consejo Consultivo, el cual ha sido poco analizado y estudiado por especialistas en la materia y, en general, resulta desconocido para la opinión pública debido a que el tema no es considerado relevante para la mayoría de medios de comunicación.

Así, mientras que el análisis del Consejo Consultivo del *Ombudsman* nacional mexicano resulta un tema secundario o complementario dentro de diversos estudios acerca de la CNDH, en esta investigación tiene un papel central.

También cabe destacar que la gran mayoría de estudios sobre *Ombudsman* y participación ciudadana tienen una visión jurídica o política, mientras que en este trabajo se vinculan los conceptos, categorías y proposiciones de estas disciplinas para analizar el objeto de estudio desde una visión interdisciplinaria y sociológica.

En este marco, las hipótesis que guían la investigación son las siguientes:

1. El Consejo Consultivo de la CNDH surge como un órgano interno de representación y participación ciudadana debido a la necesidad de legitimar la actuación de una institución de tipo *Ombudsman* carente de las atribuciones legales inherentes a su función social por su subordinación de origen al Poder Ejecutivo.

Tras la consolidación normativa de la CNDH como organismo público autónomo, el Consejo mantiene su vigencia debido a que su mandato contribuye a fortalecer la autonomía y optimizar el desempeño de la institución.

2. El Consejo Consultivo de la CNDH cumple un limitado papel en el desempeño institucional de la CNDH en materia de promoción y protección de los derechos humanos en México, lo que sugiere una ausencia de participación ciudadana en su interior, a pesar de constituir jurídicamente un órgano de vinculación e incidencia de las OSC en la actuación del *Ombudsman* nacional mexicano.
3. La escasa incidencia del Consejo Consultivo de la CNDH tiene una relación directa con: su composición, caracterizada históricamente por su marcada homogeneidad social; su normatividad, carente de facultades jurídicas de fiscalización y control y que no establece mecanismos de transparencia y rendición de cuentas; y la ejecución de determinadas prácticas institucionales que limitan su actuación.
4. El Senado de la República cumple un papel fundamental en la construcción y consolidación de la legitimidad democrática del Consejo Consultivo de la CNDH al tener la facultad jurídica de establecer su composición, a través de la realización de un proceso legislativo para el nombramiento de los consejeros de la CNDH.
Sin embargo, el sistema de nombramientos utilizado por el Senado favorece la opacidad y discrecionalidad políticas afectando la certidumbre y el marco de legalidad necesarios en dichos procesos legislativos, lo cual debilita la legitimidad del Consejo de la CNDH.

Paralelamente, los objetivos de la investigación, orientados con la finalidad de corroborar las hipótesis, son los siguientes:

a) Principales

- Describir las características y conformación del Consejo Consultivo de la CNDH para establecer sus potencialidades como espacio de participación ciudadana.
- Estudiar la vinculación existente entre la Sociedad Civil y la CNDH a través de su Consejo Consultivo.
- Investigar el papel e incidencia del Consejo Consultivo en la actuación de la CNDH de acuerdo a sus obligaciones jurídicas y las demandas y necesidades expuestas por las organizaciones civiles de promoción y defensa de los derechos humanos en México.

b) Secundarios

- Analizar la actuación del Consejo Consultivo de la CNDH de acuerdo a sus atribuciones y obligaciones jurídicas.

- Establecer los alcances y límites del actual marco jurídico de la CNDH en torno a su Consejo Consultivo.

En el aspecto metodológico, este trabajo utiliza el estudio de caso como herramienta para analizar el fenómeno de participación ciudadana en el Consejo Consultivo de la CNDH.

La utilización del estudio de caso resulta pertinente debido a que constituye un método de investigación cualitativa que permite la utilización de diversas técnicas particulares, como la entrevista y la encuesta, para la obtención de datos y la organización de estos con base en una unidad de análisis. Asimismo, brinda una aproximación descriptiva, explicativa y evaluativa del objeto de estudio de tal manera que es posible establecer a través de la inducción conclusiones generales de datos y variables muy distintivas y diversas.

En este sentido, el Consejo Consultivo de la CNDH es considerado como una fase o instancia del fenómeno de participación ciudadana en las instituciones nacionales de promoción y defensa de los derechos humanos en México, englobados genéricamente bajo la denominación de *Ombudsman*, que en el caso de la presente investigación funge como unidad de análisis sociológica.

Debido a que el objeto de estudio de la investigación presenta una mayor cantidad de variables de interés que datos de interpretación y análisis, se hace necesaria la utilización de múltiples fuentes de información y el desarrollo de proposiciones teóricas y empíricas de trabajos previos sobre el tema que guiaron la recolección y el análisis de datos.

Por lo cual, la investigación se fundamenta en un profundo análisis de las fuentes documentales (artículos y literatura) referentes a los conceptos de *Ombudsman*, participación ciudadana y derechos humanos, así como específicamente al Consejo Consultivo de la CNDH (seguimiento hemerográfico, legislación, informes, solicitudes de información, actas de consejo).

Así también, el diseño y aplicación de un cuestionario y diversas entrevistas a destacadas OSC de derechos humanos en México, a diversas personalidades del ámbito académico y político y a determinados consejeros de la CNDH son elementos importantes para la obtención de datos tendientes a cumplir con los objetivos y corroborar las hipótesis planteadas inicialmente.

En cuanto a su estructura temática, la investigación consta de tres capítulos en los cuales se establecen los fundamentos teóricos y normativos relativos a su objeto de estudio y se exponen

los principales aspectos que conforman la compleja problemática de la CNDH y su Consejo Consultivo en los últimos años.

En el primer capítulo, titulado *Marco Conceptual y Normativo*, se realiza una breve disertación de los conceptos centrales de la investigación y se presentan los principales instrumentos jurídicos nacionales e internacionales que estipulan la creación y actuación de las Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, dentro de las cuales se reconoce el caso de la CNDH en su calidad de *Ombudsman* nacional mexicano.

Los aspectos normativos y conceptuales abordados constituyen la referencia analítica para el estudio y comprensión de los procesos de intervención de diversos actores sociales, englobados como sociedad civil, en el ámbito de lo público, específicamente en el espacio de participación que ofrece el Consejo Consultivo de la CNDH como institución autónoma del Estado mexicano.

Por una parte, el aspecto conceptual permite aprehender y comprender teóricamente las diversas acciones de intervención de las OSC en las políticas gubernamentales y en las instituciones autónomas, como la CNDH, entendidas como parte del fenómeno de la participación ciudadana, así como el papel que desempeñan genéricamente las instituciones de tipo *Ombudsman* en el marco de la doctrina y el derecho internacional de los derechos humanos.

Por otra parte, el aspecto normativo sirve de base para explicar las diversas acciones de apropiación del marco jurídico por los actores sociales, dando lugar a cambios en el ámbito de lo público y en la relación entre el Estado, las instituciones y la ciudadanía.

En el segundo capítulo, titulado *El Ombudsman en México*, se elabora una breve exposición del desarrollo histórico, las características, la estructura interna y el contexto de actuación del *Ombudsman* nacional en México de 1999 a 2009, periodo de diez años en el que la CNDH realizó sus labores bajo el rango constitucional de organismo público autónomo.

Asimismo, se analiza el papel que esta institución ha jugado en la promoción y defensa de los derechos humanos en el país, a la luz de las críticas emitidas por las OSC con mayor trayectoria en contraposición con la versión institucional, lo que denota un contexto de ruptura entre las OSC y la CNDH.

Los datos e información obtenidos en este capítulo constituyen la referencia documental e histórica a través de la cual se contextualiza la problemática abordada en el último apartado de la investigación.

En el tercer capítulo, titulado *El papel del Consejo Consultivo de la CNDH como espacio de participación ciudadana (1999-2009)*, se realiza un análisis de la actuación e incidencia de este órgano colegiado en las labores de la CNDH al estudiar con profundidad sus principales acciones realizadas en el periodo comprendido entre 1999 y 2009. Paralelamente, también se aborda el rol desempeñado por diversas OSC en su composición, estructura y funcionamiento.

Este capítulo es central para la investigación, debido a que se desarrollan los argumentos tendientes a corroborar o falsear las hipótesis planteadas retomando los aspectos normativos, conceptuales y documentales abordados previamente y con fundamento en datos, producto del trabajo de campo (realización de entrevistas, cuestionarios y la obtención de documentos oficiales), relacionados con el Consejo Consultivo de la CNDH.

1. Marco Conceptual y Normativo

1.1 La concepción y fundamentación contemporánea de los Derechos Humanos

A partir de la importancia que han cobrado los derechos humanos tanto en el ámbito nacional como en el internacional desde la segunda mitad del siglo XX, éstos han sido caracterizados, por diversas expresiones de sentido común, como una moda pasajera o como un instrumento de legitimación y justificación de conductas autoritarias o delictivas.

Salen a colación discursos que suponen que los derechos humanos o las instituciones que los promueven defienden delincuentes, así como aquellos que diversos gobiernos autoritarios utilizan para evitar el escrutinio internacional, respecto de sus obligaciones derivadas del derecho internacional, al hacer alusión a la cultura o la costumbre como única fuente válida para las normas (López Menéndez, 2002).

En contraparte, aquellos actores sociales (OSC, instituciones académicas y *Ombudsman*) involucrados en la promoción y defensa de los derechos humanos, a sabiendas de que la concepción y validez última de los derechos humanos sigue en permanente discusión, se han ocupado de abordar la problemática que implica delimitar y fundamentar estos derechos bajo el supuesto de que con su realización efectiva en la sociedad, como fin deseable, se optimizarán las relaciones entre ciudadanos y el Estado de manera armónica y ordenada.

Bajo este contexto, es que se hace plausible plantearse preguntas como qué son los derechos humanos, cuáles son, cómo surgieron, que características tienen y en dónde se encuentran plasmados.

Dentro del universo de un debate inacabado, la definición y fundamentación de los derechos humanos es un tema complejo, en tanto existen múltiples puntos de aproximación al mismo de acuerdo a los presupuestos teórico-metodológicos e ideológicos que cada autor utiliza para construir y fundamentar su propio pensamiento, en torno a un conjunto de saberes que recientemente son considerados en el ámbito académico como un objeto de estudio (Ramírez Hernández, 1998).

De manera general, los derechos humanos son considerados como una serie de principios y postulados ético-filosóficos, exigencias y demandas sociales, conquistas histórico-sociales, así como un conjunto específico de normas jurídicas que conceden a los individuos una serie de facultades y prerrogativas para protegerse de los abusos del poder del Estado.

Aunque en apariencia las definiciones en torno a los derechos humanos parecen muy disímiles:

“En realidad se trata de diferentes dimensiones de un mismo concepto y no son excluyentes, sino complementarias. No basta con que los valores existan; deben ser traducidos en principios o acuerdos políticos, y para que pueda exigirse su cumplimiento tienen que concretarse en normas jurídicas” (CDHDF, 2003: 5).

Por ello, no puede hacerse alusión a algo concreto y terminado sino a un proceso histórico de formación y consolidación de ciertos valores y normas, relacionadas directamente con necesidades sociales, que facilitan la convivencia entre los individuos de sociedades en constante transformación.

Como antecedentes pueden citarse diversas representaciones de la dignidad humana en épocas premodernas, que constituyeron privilegios, concesiones y libertades del monarca a los súbditos, plasmadas en documentos como el Decreto de Alfonso IX en las Cortes de León de 1118, la Carta *Neuchâtel* en Suiza en 1214, la Carta Magna de Juan sin Tierra en 1215, la *Petition of Rights* de 1628 y la *Bill of Rights* de 1689 (López Menéndez, 2002).

Sin embargo, desde una perspectiva histórica y de la sociología jurídica, concibiendo a los derechos humanos como un fenómeno social e histórico, estos se consideran sólo a partir de los derivados de la Revolución Francesa tras la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano en 1789. Lo anterior porque se establece una relación de causalidad entre las incipientes ideas del liberalismo occidental y la consolidación de los Estados modernos (López Menéndez, 2002).

Al establecerse como referencia y punto de partida la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, los derechos humanos han sido clasificados por generaciones:

“En la primera generación se incluyen los derechos civiles y políticos, que tienen como referente histórico a la Revolución Francesa; en la segunda generación figuran los derechos económicos sociales y culturales, relacionados con la Revolución Industrial y los movimientos de los trabajadores; y los de la tercera corresponden al derechos de solidaridad o derechos de los pueblos, que van de la mano con la creación de la ONU y del derecho internacional de los derechos humanos” (CDHDF, 2003: 7).

Hoy en día, la constante creación de nuevas demandas y necesidades sociales, provenientes de una sociedad cada vez más global y con un desarrollo tecnológico sin precedentes, sumadas a la exacerbación de problemáticas que involucran a toda la humanidad, como la desmesurada explosión demográfica, el aumento de la exclusión y marginación de ciertos grupos sociales, la degradación incontrolable del ambiente y la mayor capacidad de destrucción de los armamentos

de guerra, han dado lugar a la creación de nuevos derechos considerados de cuarta generación o emergentes¹.

Dentro de estos derechos destacan los referentes a la paz, a los grupos vulnerables, al reconocimiento a la diferencia y la diversidad sexual, a la regulación del impacto de las nuevas tecnologías para la humanidad, a la manipulación genética, la clonación de animales y personas, así como a los relacionados con los animales y el medio ambiente.

Aunado a su clasificación, la doctrina considera a la dimensionalidad como un elemento importante de comprensión y análisis. Las dimensiones básicas de los derechos humanos son: Universalidad, Indivisibilidad, Integralidad, Irreversibilidad, Progresividad, Historicidad, Inalienabilidad, Imprescriptibilidad, Interdependencia y Dinamicidad (Ramírez Hernández, 2002).

De manera general, se considera que los derechos humanos son: históricos, debido a su vinculación con la realidad política y social y como producto de la historia de los pueblos; inalienables, ante la imposibilidad de su enajenación; imprescriptibles, al tener un carácter permanente; universales, al referirse a la humanidad en su conjunto; indivisibles, pues se considera que todos los derechos humanos tienen el mismo valor jerárquico; interdependientes, debido a que la realización de un derecho es condición necesaria para la realización de otros; dinámicos, al estar sujetos a una constante evolución histórica; progresivos, debido a la continua e irreversible expansión de su ámbito de protección a nivel internacional; e integrales, al considerar la relación entre su interdependencia y su indivisibilidad como una unidad.

En el contexto de las sociedades contemporáneas, la dinamicidad y la integralidad son las dos dimensiones que se encuentran en el epicentro del debate actual entorno al tema (Ramírez Hernández, 1998).

La dinamicidad de los derechos humanos ante las nuevas problemáticas sociales representa un constante reto para las conceptualizaciones contemporáneas de estos derechos, pues permanentemente se añaden nuevos a los ya existentes, y están sujetos a polémicas y debates políticos y jurídicos en torno a su reconocimiento y protección, tal es el caso de los derechos emergentes.

¹ Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes
Consultada en: <http://www.idhc.org/cat/documents/Biblio/DUDHE.pdf>
Fecha: 1-03-09

Paralelamente, la integralidad es un elemento básico en el discurso de diversos actores nacionales e internacionales relacionados con la protección y promoción de los derechos humanos. Esto porque en la actualidad siguen prevaleciendo nociones reduccionistas por parte de los gobiernos de diversos Estados que se niegan a firmar o ratificar diversos instrumentos internacionales, jerarquizan ciertos derechos o justifican la no garantía de los derechos económicos sociales y culturales (considerados programáticos) a sus ciudadanos debido a condiciones socio-económicas y políticas.

Por lo expresado anteriormente, los derechos humanos constituyen un fenómeno multidimensional que para ser estudiado debe recurrirse a diversas disciplinas para la comprensión de su complejidad:

“Una visión integral de los derechos humanos debe tomar en cuenta todas las dimensiones de los mismos y, por lo tanto, ser analizados desde las diferentes disciplinas: el derecho, la ética, la ciencia política, la historia” (CDHDF, 2003: 9).

En este sentido, su delimitación conceptual y fundamentación encuentra sus antecedentes en el derecho natural y un sustento en la teoría del contrato social (Méndez, 2003). Por ello, tradicionalmente esta problemática ha sido objeto de estudio para disciplinas como la ética, la filosofía, el derecho y la ciencia política.

Los derechos humanos, al estar relacionados inicialmente a valores y normas inherentes a la dignidad humana, fueron objeto de numerosas discusiones en el plano ético-filosófico.

La sustentación de determinadas normas y valores que modificaron la relación vertical entre gobernantes y gobernados en épocas premodernas se relacionó con estudios sobre la naturaleza humana y, a la vez, se convirtió en una preocupación para la incipiente ciencia política al observarse en la realidad modificaciones en las relaciones de poder ya en el Estado moderno.

Paralelamente, al pasar del plano de sustentación ético-filosófica a su materialización en documentos jurídicos, se convirtieron en tema recurrente para el derecho, que observó en ellos la fuente normativa de los sistemas jurídicos modernos basados en el respeto a las libertades individuales por parte del Estado.

Sólo de manera relativamente reciente es que ha empezado a analizarse la problemática de los derechos humanos desde una perspectiva estrictamente sociológica como parte de los procesos de legitimación política o como característica fundamente de la ciudadanía (López Menéndez, 2002).

Si bien, para la sociología ha sido un tema central el estudio de las normas como dispositivos de ordenamiento social, no ha habido una teorización y metodización de conocimientos respecto de los derechos humanos, de tal forma que pueda afirmarse la existencia de una sociología de los derechos humanos (Aymerich, 2001).

La tesis anterior es fácilmente sustentable cuando se hace un recuento de las corrientes sociológicas que han dado cuenta de las normas en la historia de la humanidad y de la importancia central que estas, las normas, han tenido para la construcción, mantenimiento, evolución y explicación de la sociedad humana en todas sus dimensiones, tanto individual como social, pero sin abordar directamente la problemática de los derechos humanos.

Las tres perspectivas principales por las que se analiza el tema de la normatividad en sociología son (Girola, 2007): el enfoque integrativo estabilizador, en donde destacan los trabajos de autores como Durkheim, Parsons y Davis; el enfoque cognoscitivo, donde destacan los trabajos etnometodológicos de Garfinkel, y el enfoque acerca de la innovación y trasgresión normativa donde destacan los trabajos estructuralistas de Robert Merton, Coser y Giddens.

Con base en lo anterior, Aymerich expone que existen suficientes bases teóricas en la sociología como para sustentar desde ella un análisis de los derechos humanos, tras la recaudación de argumentos dispersos en múltiples trabajos sociológicos que de manera indirecta abordan el tema. Desde la perspectiva de Aymerich, la sociología debe responder a la interrogante acerca de por qué los derechos humanos llegaron a ser valores fundamentales para las sociedades occidentales contemporáneas, es decir entender y explicar las condiciones sociales que posibilitaron la existencia de determinados valores en la estructura social.

Para lograr este objetivo, Aymerich retoma la teoría weberiana de la racionalización social y propone un modelo teórico de análisis sociológico de los derechos humanos por considerar que esta permite fundamentar una explicación de la génesis y eficacia de los derechos humanos en las sociedades modernas.

Por ello, con base en el modelo weberiano de racionalización del derecho, Aymerich concibe a los derechos humanos como pretensiones típicas de legitimidad de los sistemas políticos en los que se reúnen una serie de condiciones sociales, entre las que destaca la existencia de un ordenamiento racionalizado y formalizado donde puede verificarse la existencia de tales pretensiones de legitimidad en forma de derecho positivo.

Sin embargo, en el caso de esta investigación, se retomará otro modelo teórico de análisis sociológico de los derechos humanos, sustentado en trabajos de autores como Podgórecki y Ferrari (Aymerich, 2001), relativo a la dialéctica relación entre la Sociedad Civil y el Estado moderno.

Desde la perspectiva de este modelo teórico, los derechos humanos sólo existen a condición de un proceso de reafirmación política que de estos hace la sociedad civil frente al Estado (López Menéndez, 2002).

En otras palabras, el elemento característico que distingue al modelo de la dialéctica sociedad civil-Estado es la tesis que afirma que los derechos humanos se gestan siempre en una dirección histórico-evolutiva que va del nivel de las relaciones sociales no institucionalizadas a la integración formal en las normas y procedimientos del ordenamiento jurídico.

De tal manera, la génesis social de los derechos humanos se aborda partiendo de la construcción social de criterios de legitimidad en niveles no institucionales de las relaciones sociales que tienden a incidir en el terreno institucional.

Sumado a lo anterior, se menciona también que el modelo de la dialéctica sociedad civil-Estado considera que cualquier análisis sociológico de los derechos humanos parte del hecho normativo como premisa, es decir acepta como objeto propio la definición normativa de los derechos humanos y emprende su labor de análisis de los mismos en relación con su eficacia (Aymerich, 2001).

Aymerich realiza una crítica al modelo de la dialéctica sociedad civil-Estado en el sentido de su unidireccionalidad, pues dicho modelo tiende a analizar únicamente los procesos de cambio social originados en el plano de la sociedad civil y su incidencia en el plano superior del Estado, pero no de forma inversa. Sin embargo, aceptando dicha crítica como válida, la presente investigación retoma dicho modelo por considerarlo el más adecuado para abordar la problemática inherente a su objeto de estudio (el análisis de la incidencia de las demandas de la sociedad civil en una institución del Estado como el *Ombudsman*).

Al margen de los recientes intentos por construir una sociología de los derechos humanos, tradicionalmente han existido diversas doctrinas de aproximación teórica a los mismos. El debate clásico en torno a su concepción y fundamentación se ubica entre dos grandes corrientes de estudio e interpretación: el iusnaturalismo y el iuspositivismo (Beuchot, 1995).

El derecho natural antecede, temporal y espacialmente, al derecho positivo establecido por normas jurídicas garantizadas por el Estado. Los derechos humanos encuentran su origen y fundamentación en postulados ético-rationales basados en la idea de un orden natural donde el ser humano tiene un valor esencial. En este sentido, para el iusnaturalismo los derechos naturales constituyen la esencia de los derechos humanos.

Desde la perspectiva iusnaturalista, los derechos humanos son anteriores y superiores al Estado, por lo que no se fundamentan en su reconocimiento legal sino que son producto de la misma condición humana, al ser inherentes al individuo o persona.

De manera general, la tradición iusnaturalista encuentra a sus principales representantes en autores clásicos como Locke, Rousseau y Kant, y en autores contemporáneos como M. Beuchot, A. Pérez Luño y P. Nikken (López Menéndez, 2002).

Para el iuspositivismo, los derechos humanos se fundamentan únicamente a partir de su reconocimiento en leyes positivas. Contraria a la idea iusnaturalista, para el iuspositivismo es el Estado moderno quien tiene la facultad de otorgar, reconocer y garantizar potestades y prerrogativas al ser humano en el ámbito de lo público.

El pensamiento iuspositivista, originado en el siglo XIX y sustentado en la experiencia jurídica de sus principales representantes, da a las leyes un papel técnico-instrumental de gestión de la sociedad donde el Estado garantiza un conjunto de derechos y libertades al ser humano a través de la coerción, bajo la premisa de que el derecho positivo es benéfico para la sociedad en su conjunto (Lafer, 1994).

Dentro de los principales autores clásicos que defienden esta postura se encuentran H. Kelsen y Carl Schmitt, y entre los contemporáneos destacan autores como G. Peces Barba y G. Oestrich (López Menéndez, 2002).

En el debate contemporáneo, han surgido otras posturas de aproximación teórica y fundamentación de los derechos humanos divididas en dos grandes grupos basados en el empirismo o el normativismo respectivamente. (Clavellina, 2006).

Dentro de la corriente empirista, se encuentran posturas como el historicismo, el marxismo y el comunitarismo. Paralelamente, dentro de la corriente normativista se encuentran posturas como el utilitarismo y el constructivismo ético.

Sin embargo, en el caso de esta investigación se retomará al consensualismo como corriente teórica contemporánea de aproximación y fundamentación de los derechos humanos.

El consensualismo, surgido a partir de 1948 con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, considera a las reivindicaciones de la dignidad humana y a los procesos de reconocimiento de libertades y concesión de prerrogativas por parte del Estado a los individuos como origen de los derechos humanos, pero fundamenta la existencia, vigencia y respeto de los mismos en el consenso internacional que dio paso a la creación del Sistema Internacional de Protección y Promoción de los Derechos Humanos con la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU):

“La Declaración Universal de los Derechos Humanos representa la manifestación de la única prueba por la que un sistema de valores puede ser considerado humanamente fundado y, por tanto, reconocido: esta prueba es el consenso general acerca de su validez” (Bobbio, 1990: 64).

Entre sus principales representantes, se encuentran Norberto Bobbio y Eduardo Rabossi.

Para Bobbio, resulta imposible e inútil tratar de buscar el fundamento absoluto de los derechos humanos en valores relativos y ubica el problema central de los mismos en los mecanismos necesarios para su protección. De tal manera, considera que el problema en torno a los derechos humanos se encuentra en el ámbito de lo político y no en el terreno de la fundamentación filosófica: *“El problema que se nos presenta no es filosófico, sino jurídico y, en sentido más amplio, político. No se trata de saber cuáles y cuántos son estos derechos ni cuál su naturaleza y fundamento, sino cuál es el modo más seguro para garantizarlos, para impedir que a pesar de las declaraciones solemnes sean continuamente violados”* (Bobbio, 1990: 64).

Por ello, este autor afirma que la realización efectiva de las garantías contempladas en las declaraciones está ligada íntimamente al desarrollo global de la civilización humana, y está relacionado con la totalidad de fenómenos que rodean al hombre en la época contemporánea.

En el caso de Rabossi (1991), propone analizar el *fenómeno de los derechos humanos* desde una perspectiva teórica no tradicional, pues concibe a los derechos humanos como un sistema normativo institucional con implicaciones históricas sólo a partir de 1948, y no como la consecuencia de un largo proceso histórico de luchas sociales y políticas, desde la época medieval y desde su construcción formal en la modernidad, basados en las ideas de la ilustración y el liberalismo.

Rabossi mira el *fenómeno de los derechos humanos* como un objeto de estudio que debe ser analizado desde la interdisciplina, para poder abarcar toda su complejidad y alcances en la sociedad contemporánea, que no debe reducirse a los análisis socio-históricos o fundacionistas.

Rabossi coincide con Bobbio respecto de la tesis que afirma que la Declaración Universal de los Derechos Humanos representó un momento fundacional en la historia de los derechos humanos al establecer un consenso racional, con reglas procesales explícitas, dirigido a la construcción y mantenimiento de un orden social sustentado en valores y normas que tienen como núcleo principal las ideas de igualdad, dignidad, libertad y justicia.

Así también, ambos autores afirman que el problema central de los derechos humanos en la época contemporánea se ubica en el ámbito de su protección efectiva, es decir en cuestiones prácticas como el afianzamiento de su vigencia, la extensión de su competencia y el evitar las condiciones sociales que faciliten su violación.

Sin embargo, también existen puntos de divergencia. Rabossi expone que el *fenómeno de los derechos humanos* concibe un objeto de estudio de mayor complejidad y riqueza con relación a los paradigmas teóricos tradicionales, que centran únicamente sus esfuerzos en el estudio de los *derechos* como tales sin abarcar otros aspectos como la creación de instituciones y actores sociales, respecto de los cuales Bobbio mantiene una postura ambigua.

Desde esta perspectiva, el *fenómeno de los derechos humanos* es objeto de análisis sociológico en la medida que ha dado sustento a la formación de nuevos actores sociales que tienen una incidencia directa en la realidad social. A nivel internacional y de manera formal destaca el papel central que juega la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en la promoción y protección de los derechos humanos. Paralelamente, en el ámbito internacional no formal destaca el significativo papel que juegan diversas OSC como Amnistía Internacional o Human Rights Watch.

Asimismo, desde la segunda mitad del siglo XX ha emergido un nuevo actor en el escenario nacional de diversos países alrededor del mundo, paralelo a los actores formales y no formales: la institución del *Ombudsman*.²

² Respecto del tema del *Ombudsman* existe una extensa bibliografía entre la que destacan por mencionar sólo algunos trabajos: Rowart, Donald C., *El Ombudsman. El Defensor del Ciudadano*, FCE, México, 1965, p. 39; Venegas Álvarez, Sonia, *Origen y devenir del Ombudsman. ¿una institución encomiable?*, UNAM, México, 1998; Maiorano, Jorge, *El Ombudsman. Defensor del pueblo y de las instituciones republicanas*, Ed. Macchi, Buenos Aires, 1999. Asimismo, para conocer de manera general la historia y cronología de la aparición del *Ombudsman* en el mundo, véase Ramírez, Gloria, *El Ombudsman al alcance de todos* (Manual), México, Ediciones UNAM, 2007.

En este sentido, el presente estudio considerará las diversas aportaciones de la sociología al campo de los derechos humanos, sobre todo en materia de su concepción y explicación causal, y retomará la visión consensualista de Bobbio y Rabossi en torno a la fundamentación de los mismos, englobados como un fenómeno social contemporáneo con implicaciones en diversos ámbitos de la vida social y política de las naciones, recalcando el papel que juegan las OSC, el *Ombudsman* y las instituciones internacionales en el marco de la ONU.

1.2 El Ombudsman como institución garante de la legalidad y los Derechos Humanos

La palabra *Ombudsman* proviene etimológicamente del sueco y entre sus acepciones más aceptadas destacan las que hacen referencia a un representante, comisionado, mandatario y/o protector de los derechos de los ciudadanos frente al poder del Estado (Rowart, 1973; Ramírez Hernández, 2007).

Puede mencionarse que existe un acuerdo entre diversos especialistas en la materia³ respecto del origen formal de la institución del *Ombudsman* en Suecia, tras la promulgación de la Constitución sueca de 1809, así como de su posterior evolución y expansión en el mundo durante el transcurso del siglo XX.

Cronológicamente, la institución del *Ombudsman* tuvo una marcada expansión primeramente en los países escandinavos, siendo Finlandia y Dinamarca las naciones quienes adoptaron más prontamente la mencionada institución luego de más de 100 años de su creación formal en Suecia. Posteriormente, la institución del *Ombudsman* tuvo una pronta aceptación en Europa, destacando su creación en países como Francia, Gran Bretaña y España.

De manera casi simultánea a su expansión en Europa, el *Ombudsman* tuvo un incipiente desarrollo en diversas naciones de América, África, Oceanía y Asia.

El siguiente cuadro expone de manera esquemática la cronología y las diversas denominaciones del Ombudsman en el mundo.

País	Año de creación	Denominación
Europa	-----	-----
Suecia	1809	Ombudsman
Finlandia	1919	''
Dinamarca	1953	''
Noruega	1958	Comisionado Parlamentario

³ Se hace alusión a autores como Héctor Fix Zamudio, Jorge Maiorano, Donald Rowart, Jorge Carpizo y Jorge Madrazo, por mencionar sólo a algunos de los más destacados especialistas en la materia.

Gran Bretaña	1967	''
Francia	1973	Mediateur
Portugal	1975	Provedor de Justicia
España	1978	Defensor del Pueblo
Irlanda	1980	Ombudsman
Holanda	1981	''
Austria	1982	''
Polonia	1987	Comisionado para la Protección de los Derechos Civiles
Eslovenia	1991	Ombudsman
Bélgica	1995	Ombudsman Federal
Georgia	1997	Defensor Público
Grecia	1998	Ombudsman
Estonia	1999	Canciller de Justicia
Eslovaquia	2001	Ombudsman
Luxemburgo	2004	Mediador de la República
América	-----	
Canadá	1967	Ombudsman
Estados Unidos	''	''
Trinidad y Tobago	1976	''
Puerto Rico	1977	Procurador del Ciudadano
República Dominicana	1978	Ombudsman
Jamaica	''	Defensor Público
Guatemala	1985	Procurador de los Derechos Humanos
México	1990	Comisión Nacional de Derechos Humanos
Paraguay	1992	Defensoría del Pueblo
Colombia	1992	Defensoría del Pueblo
Costa Rica	''	Defensoría de los Habitantes
El Salvador	''	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos
Argentina	1993	Defensor del Pueblo
Perú	''	Defensoría del Pueblo
Honduras	1994	Comisionado Nacional de los Derechos Humanos
Antigua y Barbuda	1995	Ombudsman
Nicaragua	''	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos
Brasil	''	Ouvidoria Geral
Panamá	1997	Defensoría del Pueblo
Bolivia	1997	Defensor del Pueblo
Islas Caimán	2004	Oficina del Comisionado de Quejas
África		
Tanzania	1966	Ombudsman
Mauritania	1968	''
Sudan	1973	People's Assembly Committee for Administration Control
Zambia	''	Ombudsman
Nigeria	1975	Public Complaints Commissioner
Nueva Guinea	''	Ombudsman

Zimbawe	1980	Ombudsman chamber
Sri Lanka	1981	Ombudsman
Zaire	1986	Comisaría del Estado
Uganda	''	Inspector General de Gobierno
Togo	1987	Comisión Nacional de Derechos Humanos
Gambia	1989	Centro Africano para la Democracia y Estudios sobre DH
Camerún	1990	Comité Nacional de Derechos Humanos y de Libertades
Gabón	''	Ministerio de Derechos Humanos
Namibia	''	Honourable Justice
Sudáfrica	1993	Protector Público
Asia		
China	1948	Control Yuan
Filipinas	1989	Oficina del Ombudsman de la República
Macao	1999	Comisión contra la Corrupción
Tailandia	2000	Oficina del Ombudsman
Indonesia	''	Ombudsman de la República
Corea del Sur	2008	Comisión Anticorrupción y de los Derechos Civiles
Oceanía		
Nueva Zelanda	1962	Comisionado Parlamentario
Australia	1976	Ombudsman de la República

Fuente: Ramírez, Gloria, *El Ombudsman al alcance de todos* (Manual), México, Ediciones UNAM, 2007, pp. 14-21; Maiorano, Jorge, *El Ombudsman. Defensor del pueblo y de las instituciones republicanas*, Tomo I, Ed. Macchi, Buenos Aires, 1999; Revisión de sitios Web de Ombudsman en el mundo cuyos enlaces fueron obtenidos en: <http://www.defensordelpueblo.es/index.asp?destino=enlaces.asp>
<http://www.law.ualberta.ca/centres/ioi/Espanol/Nexos/Recursos.php>

Tras dos siglos de existencia, la institución del *Ombudsman* ha evolucionado de manera significativa en virtud de las diversas características y funciones que ha adquirido en los países alrededor del mundo donde se ha instalado.

De acuerdo a Gloria Ramírez (2007), en sus antecedentes escandinavos que datan del siglo XVI, el *Ombudsman* consistió en un funcionario nombrado por el Rey cuya misión radicaba en ejercer una estricta vigilancia hacia los servidores públicos para asegurar el cumplimiento de las leyes y las normas existentes.

Posteriormente, en un ambiente de crisis política y social, Suecia inició en 1809 un proceso de democratización que concluyó con la promulgación de una Constitución y la fundación de instituciones entre las que destaca la figura jurídica del *Justitie Ombudsman* elegido por el *Riksdag* (Parlamento):

“El Ombudsman aparece como una institución reglamentada en la Constitución sueca con facultades para vigilar la forma en que los jueces, funcionarios de gobierno y otros servidores públicos observan las leyes, teniendo acceso a todos los archivos del Estado, incluso a los llamados secretos” (Ramírez Hernández, 2007: 13).

A partir de ese momento, al recaer la atribución del nombramiento del *Ombudsman* en el poder Legislativo, empezaron a perfilarse sus principales características contemporáneas como institución independiente encargada del control del ejercicio del poder en la administración pública.

Sin embargo, tuvieron que pasar muchos años para que la institución del *Ombudsman* se internacionalizara y se perfilara como una institución protectora de los derechos humanos de los ciudadanos por encima de su atribución del aseguramiento de la legalidad.

De manera general, al analizar los diversos estudios sobre el proceso histórico y evolución del *Ombudsman*⁴, puede afirmarse que las atribuciones de dicha institución se perfilaron de manera significativa hacia la protección de los derechos humanos una vez terminada la Segunda Guerra Mundial y la conformación del Sistema Internacional de Protección de los DH, con la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la expedición de declaraciones y pactos internacionales.

En este sentido, es Jorge Madrazo quien en su texto *El Ombudsman Criollo* expone de manera muy concreta el significativo viraje en la misión del *Ombudsman*, sobretudo en los países de la península Ibérica y en América Latina:

“El parteagüas de la competencia del Ombudsman, que lanza a la institución hacia el ámbito de la defensa de los derechos fundamentales del hombre, se presenta precisamente en la Península Ibérica, primero en Portugal y luego en España, con lo que aparecen los segundos pares de cromosomas que darían vida al Ombudsman criollo” (Madrazo, 1999: 10).

Cercano a la postura de Madrazo, encontramos a Jorge Maiorano quien en su obra *El Ombudsman. Defensor del pueblo y de las instituciones republicanas* afirma lo siguiente:

“Si bien el control de la administración podrá aparecer, ante todo, como la meta suprema que deberá alcanzar, cabe señalar que aquél sólo será un medio para cumplir su misión de garantía que constituye, a mi criterio, su auténtica razón de ser” (Maiorano, 1999: 12).

⁴ Por mencionar algunos destacados trabajos, véase: Venegas Álvarez, Sonia, *Origen y devenir del Ombudsman, ¿una institución encomiable?*, UNAM, México, 1988; Madrazo, Jorge, *El Ombudsman Criollo*, AMDH, 1999; y Fix-Zamudio, Héctor, *Justicia Constitucional. Ombudsman y Derechos Humanos*, 2ª Edición, CNDH, México, 2001.

Por ello, considerando su trayectoria histórica, puede establecerse que los fundamentos del *Ombudsman* giraron en torno a dos necesidades de los Estados contemporáneos: primeramente, la vigilancia y control de un aparato burocrático incipiente y en crecimiento; y posteriormente, la prevención y protección de los derechos humanos de los ciudadanos en el marco de un nuevo pacto de convivencia internacional y en las relaciones entre gobernados y gobernantes tras la promulgación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

En la actualidad, el *Ombudsman*, aunque mantiene de manera general los fundamentos que le dieron origen, posee características específicas en cada uno de los países alrededor del mundo donde se ha instalado de acuerdo su contexto, condiciones socio-políticas y tradición jurídica.

En consecuencia, de los diversos textos legales que conforman la doctrina jurídica de la figura del *Ombudsman* se derivan múltiples definiciones y denominaciones que han sido ampliamente discutidas e interpretadas por varios estudiosos de ésta institución.

Sonia Venegas (1988), en su tesis denominada *Origen y Devenir del Ombudsman ¿Una institución encomiable?*, ofrece una clasificación respecto al debate conceptual de diversos autores entorno a la institución del *Ombudsman* que la presente investigación retoma por su vigencia y claridad.

En ella, se mencionan los cuatro rubros en los cuales se engloban las definiciones más usadas por los especialistas en la materia que son: a) quienes consideran al *Ombudsman* como un funcionario que atiende quejas en contra de la administración pública; b) quienes para definir al *Ombudsman* enumeran las cualidades que debe tener su titular; c) aquellos autores que enlistan los atributos del *Ombudsman* como institución; d) y finalmente, se encuentran aquellos autores que dan una concepción más integral del *Ombudsman* al explicar su definición y mencionar sus atributos, metas y los efectos principales de su implantación.

Con base en lo anterior, y para poder conocer y establecer de manera general las diversas características, funciones y principales atribuciones que los especialistas han dado al *Ombudsman*, se exponen las siguientes definiciones.

El jurista y catedrático mexicano Héctor Fix-Zamudio menciona:

“Podemos describir al Ombudsman, de manera aproximada, como el organismo dirigido por uno o varios funcionarios, designados por el órgano Parlamentario, por el Ejecutivo o por ambos, los cuales, con el auxilio de personal técnico, poseen la función esencial de recibir e investigar reclamaciones (lo que también puede hacer de oficio), por la afectación de los derechos e intereses legítimos, e inclusive los fundamentales, de los gobernados consagrados constitucionalmente, de manera esencial respecto de los actos u omisiones de

autoridades administrativas, no sólo por infracciones de la legalidad, sino también por injusticia, irrazonabilidad o retraso manifiesto. En primer término, dicho organismo debe intentar un acuerdo entre las partes, y de no lograrlo, debe realizar una investigación para proponer, sin efectos obligatorios, las soluciones que estime más adecuadas, para evitar o subsanar las citadas violaciones. Esta labor se comunica periódicamente a los más altos órganos de gobierno y del Parlamento, con la atribución adicional de proponer las medidas legales y reglamentarias que se consideren necesarias para perfeccionar la protección de los citados derechos e intereses” (Fix-Zamudio, 2001: 204).

Para el jurista Jorge Carpizo:

“El Ombudsman es un organismo cuyo titular es un funcionario público de alto nivel, quién 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 un informe público sobre el cumplimiento o no de sus recomendaciones y sugerencias” (Carpizo, 1998: 15).

Según Antonio Carrillo:

“El Ombudsman es un funcionario con jurisdicción nacional o regional, general o especializada, que tiene el encargo de cuidar a solicitud de los particulares o motu proprio, que la acción de las autoridades, particularmente de la gubernativa, sea no solamente legal, sino razonablemente oportuna, justa y humana” (Venegas, 1988: 39).

Según John Moore:

“Un Ombudsman es un experto en administración pública, el cual debe ser independiente, imparcial y de rápido acceso, con la función de recibir e investigar quejas individuales de abusos burocráticos; el informa sobre sí mismo y puede publicar resultados, sin embargo no tiene poder para modificar o revocar decisiones administrativas” (Venegas, 1988: 39).

Según Walter Geellhorn:

“Todos los Ombudsman son instrumentos de la legislatura, pero funcionan independientemente de ella, sin ningún vínculo con el Ejecutivo y sólo con la responsabilidad más general ante el Parlamento. Los Ombudsman tienen prácticamente acceso ilimitado a los documentos oficiales sobre materias sujetas a su competencia. Ellos tienen un gran cuidado de que sus resoluciones sean aceptadas tanto por autoridades como gobernados” (Venegas, 1988: 40).

De acuerdo a Jorge Madrazo en su obra *El Ombudsman Criollo*:

“El Ombudsman (es una) institución dedicada privilegiadamente a la tutela de los derechos humanos (...) pero sin descuidar la atención a las quejas provenientes de una deficiente administración pública. (...) El contenido de las recomendaciones de los Ombudsman criollos difiere sustancialmente de lo que hacen los Ombudsman de los países desarrollados (...) (pues) les corresponde pronunciarse públicamente contra agentes de la autoridad que han cometido delitos de lesa humanidad, que han recurrido a la desaparición forzada de personas, que han practicado ejecuciones sumarias, que han torturado, privado ilegalmente de la libertad o reprimido a comunidades enteras. (...) El Ombudsman criollo es un organismo intermedio entre la

sociedad y el gobierno (...) el Ombudsman es un instrumento técnico (...) para la creación de esa cultura de legalidad y de apego a los derechos fundamentales, cultura que desde luego reconoce como destinatarios a los individuos y grupos de la sociedad, pero también a las autoridades y a los servidores. (...) Así, a los Ombudsman criollos nos toca no sólo atender las quejas por violaciones a los derechos humanos, sino desarrollar también, con igual intensidad, programas de capacitación, difusión y divulgación, que no son tareas propias de otros Ombudsman” (Madrado, 1999: 1-17).

En la perspectiva de Donald C. Rowart:

“El Ombudsman es un funcionario independiente y no influido por los partidos políticos, representante de la legislatura, por lo general establecido en la Constitución, que vigila a la administración. Se ocupa de quejas específicas del público contra injusticias y los errores administrativos; y tiene el poder de investigar, criticar y dar a la publicidad las acciones administrativas, pero no el de revocarlas. (...) El empleo del término Ombudsman debe pues restringirse a las instituciones que tengan esta combinación única de características” (Rowart, 1965: 39).

Para Victor Moore, el Ombudsman:

“es la persona ideal para investigar quejas hechas por ciudadanos en contra del Estado y donde encuentra una queja justificada para asegurar una solución para el ciudadano (...) Sin embargo, la fuerza de la institución del Ombudsman radica en su independencia y en su amplio poder de investigación, su valor para los ciudadanos en general depende de su poder para estimular o iniciar reformas legales y administrativas; su valor para los ciudadanos como individuos depende de para asegurar el redireccionamiento de cualquier injusticia que hayan sufrido”⁵ (Moore, 1991: 1, 12).

Finalmente, para Katja Heede:

“La definición más aceptada del Ombudsman parlamentario es una oficina que recibe quejas de personas agraviadas contra agencias de gobierno, oficiales y empleados, y quien tiene el poder para investigar, recomendar acciones correctivas y emitir reportes”⁶ (Heede, 2000: 8).

Con base en los conceptos anteriormente mencionados, pueden establecerse algunos de los rasgos distintivos de la institución del *Ombudsman* como su misión, funciones y atribuciones características.

Sin embargo, también debe señalarse que no existe un consenso acerca de la definición de *Ombudsman*, pues ésta depende en gran medida del contexto político-social del país en que se instaura.

⁵ Traducido del inglés: “(is) the ideal person to investigate complaints made by citizens against the State and where he finds a complaint to be justified, to secure a remedy for the citizen (...) Although the strength of the Ombudsman Institution lies in his independence and his wide powers of investigation, his value to citizens at large depends upon his power to stimulate or initiate legal and administrative reforms; his value to the individual citizens upon his ability to secure redress for any injustice they have suffered”.

⁶ Traducido del inglés: “the most accepted definition of parliamentary Ombudsman is an office which receives complaints from aggrieved persons against government agencies, officials and employee, and who has the power to investigate, recommend corrective action and issue reports”.

Para los diversos autores revisados, el *Ombudsman* puede ser una institución, un organismo, un titular, un funcionario, un experto o la combinación de algunas de estas características.

En lo concerniente a sus funciones y atribuciones, los especialistas tienen diversas divergencias en cuanto a sus conceptualizaciones. Por una parte, los autores anglosajones dan prioridad a la función de vigilancia de la administración pública, mientras que los latinoamericanos establecen la protección y promoción de los DH como la función primordial del *Ombudsman*.

En el caso de esta investigación, por su pertinencia y contexto, se tomarán las siguientes consideraciones:

- 1) El Ombudsman es una institución, pues está basada en un cuerpo de leyes establecidas constitucionalmente, que recae en un individuo de amplio reconocimiento moral y académico en materia de leyes y derechos humanos.
- 2) El individuo que funge como titular de la institución debe ser designado por el poder Legislativo, sin embargo, debe contar con independencia y autonomía respecto de él o de cualquier otro poder del Estado
- 3) En su calidad de institución, el Ombudsman debe contar explícitamente con autonomía e independencia administrativa y funcional para poder desempeñar sus funciones como tal.
- 4) El Ombudsman debe ser un organismo apolítico, es decir, compuesto por ciudadanos, incluyendo al titular, en virtud de su autonomía e independencia respecto de los poderes de gobierno.
- 5) Como una institución pública, el Ombudsman debe rendir cuentas ante el Poder Legislativo respecto de su desempeño cada cierto periodo de tiempo.
- 6) El Ombudsman sólo es competente cuando se ha cometido una violación a los derechos de una persona por parte del Estado.
- 7) Tal y como lo expresa Maiorano (1999), Madrazo (1999) y Fix-Zamudio (2001), el Ombudsman puede fungir como un mediador entre los intereses de la ciudadanía y el Estado:

“Cabe aquí recordar que la institución se denomina en Francia “mediador”, y que este término representa, tal vez, una de las facetas más sensibles al cargo, cual es la de constituirse en puente de comunicación entre la sociedad y el Estado; por ello, el Ombudsman no debe asumir la posición de contradictor de la administración sino, por el contrario, la de colaborador crítico (...) y aquí, el Ombudsman se muestra como un canal formalmente institucionalizado para asociar a los

administrados en la gestión de los cometidos que los benefician o perjudican” (Maiorano, 1999: 14-15).

- 8) Acorde a la postura de Madrazo (1999) y Maiorano (1999), la función primordial del Ombudsman es proteger, defender y garantizar los derechos de los ciudadanos frente al poder del Estado.
- 9) Paralelamente, el Ombudsman a la vez que busca garantizar protegiendo los derechos de los ciudadanos constitucionalmente reconocidos, debe cumplir la función de vigilancia de la administración pública al observar e investigar el correcto ejercicio de la administración pública.
- 10) Para poder llevar a cabo sus funciones, el Ombudsman tiene la capacidad y el derecho de: Recibir quejas por parte de una persona o grupo vulnerable cuando se trate de una violación a sus derechos constitucionalmente reconocidos; Investigar por petición o por oficio, cuando la gravedad y circunstancias del caso así lo ameriten, cualquier presunta violación a los derechos reconocidos constitucionalmente de una persona como individuo o como grupo vulnerable; y emitir recomendaciones y resoluciones, sin carácter coercitivo, para tratar de salvaguardar la legalidad y respeto a los derechos de las personas por parte del Estado.
- 11) Como se vio anteriormente, una de las limitantes del *Ombudsman* es su nulo carácter sancionador, ya que el único medio de que dispone para proteger los derechos de las personas ante una violación confirmada por parte del Estado son las recomendaciones y resoluciones. Éstas, no pueden obligar formalmente a una autoridad a reparar el daño cometido en perjuicio de una persona.

En este sentido, Fix Zamudio (2000) afirma que las recomendaciones y resoluciones del Ombudsman no deben volverse obligatorias porque esa situación le restaría efectividad y eficacia:

“¿Por qué no se emiten resoluciones obligatorias? Porque si estas instituciones se convirtieran en organismos que pudieran emitir decisiones obligatorias, serían tribunales, un tribunal más; pero el mérito de esta institución no es sustituir a los tribunales, que tienen sus problemas de lentitud, de costo, y que, naturalmente, son un foro importante de protección de los derechos, sino la protección cotidiana de los derechos de las personas en forma rápida, la cual sólo puede encomendarse a estos organismos que tienen un procedimiento muy sencillo, muy breve, con un acceso muy amplio, que prácticamente no requiere una

legitimación procesal para acudir a ellos, y que, además, pueden iniciar de oficio una investigación, algo inconcebible en los tribunales, pues hacerlo desvirtuaría su función” (Fix-Zamudio, 2000: 3-4).

Por ello, se afirma que es el poder moral y mediático ante la sociedad el que le da al *Ombudsman* un respaldo político para poder cuestionar y reprobar alguna acción u omisión del Estado que atente contra el principio de legalidad de un Estado democrático:

“(las recomendaciones...) son un requerimiento público que tiene esa ventaja. No como sucede en otro tipo de quejas administrativas, en las que se le llama la atención a la autoridad en forma jerárquica, sino que tienen el carácter de requerimiento público, pues se dan a conocer a todos los medios de comunicación, a la sociedad, etcétera, y en ese requerimiento público se establecen las medidas concretas procedentes para la efectiva reparación o restitución de los afectados en sus derechos fundamentales (...) el peso de la opinión pública es muy importante para hacer que las autoridades no las desatiendan ni sean inmunes a esta publicidad, de modo que traten de quedar bien, de no ser criticadas, o a través de los informes anuales. A ninguna autoridad, creo, le conviene quedar como una de las que más se distingue por no cumplir las Recomendaciones o por ser la que cuente con más reclamaciones” (Fix-Zamudio, 2000: 4,7).

Sumado a esto, como el Ombudsman no posee mecanismos complejos burocráticos, como las cortes penales y juzgados, para poder atender, investigar y procesar una queja ante una violación a los derechos de las personas, se convierte en un medio eficiente y eficaz para proteger los derechos de las personas, ayudar al mejor funcionamiento de la administración pública y contribuir al fortalecimiento de la democracia legalmente constituida.

1.3 La Participación Ciudadana en la Democracia

En términos generales, se entiende por participar la acción de tomar parte de algo o compartir algo con alguien. Desde el punto de vista de la política, participar significa tener parte o tomar parte del gobierno en las decisiones que éste tome en el ámbito de lo público. En este sentido, el vocablo participar evoca la idea de una intervención, directa o indirecta, de los miembros de una comunidad en la actividad gubernativa o en la toma de decisiones políticas (Serna Rojas, 1999).

De acuerdo a Álvarez Enríquez (1997), la participación puede ser entendida como un fenómeno fundante, amplio e inclusivo que se ubica en el marco de la relación Estado-sociedad y que expresa las condiciones en las que actualmente se lleva a cabo la misma, a partir de la adopción de un papel más activo por parte de la *sociedad en movimiento*.

La participación, entendida bajo este concepto, abarca todas aquellas expresiones, tales como *movimientos sociales, asociacionismo ciudadano o sociedad civil*, que hacen alusión a todas aquellas formas de intervención que los ciudadanos realizan a través de los canales institucionales

oficiales en los asuntos de interés público y a la incidencia de los sectores sociales organizados de manera autónoma respecto de los mismos (Álvarez Enríquez, 1997).

Para Mauricio Merino (1997), la participación, en virtud de su relación con ciertas circunstancias sociales y un conjunto de voluntades humanas, constituye un acto social, colectivo y, al mismo tiempo, el producto de una decisión personal que refleja el paralelismo entre las dimensiones macro y micro sociales, pues evidencia la influencia de la sociedad sobre el individuo así como la voluntad personal de influir en la sociedad.

De acuerdo a su concepción teórica, este autor establece que la participación junto con la representación política son los fenómenos que sirven para explicar el funcionamiento de la democracia contemporánea.

Lo anterior en virtud de que en las sociedades contemporáneas, por razón de sus dimensiones espacio-temporales, geográficas y demográficas así como por determinadas condiciones sociales, es imposible el establecimiento de democracias directas donde: *“todos los ciudadanos se representaban a si mismos y todos estaban obligados a la participación colectiva”* (Merino, 1997: 19).

Por tal motivo, la única participación posible en el contexto de las sociedades democráticas contemporáneas es aquella que comienza con la selección de representantes a través de los partidos políticos y posteriormente atraviesa por las instituciones, las organizaciones políticas y sociales, y en general los ciudadanos involucrados en la defensa de sus intereses frente a los demás. Es decir, la participación entendida como una forma de control del poder conferido a los representantes políticos a través del voto ciudadano.

En este sentido, Merino plantea que el fenómeno de participación en las sociedades contemporáneas tiene su razón de ser en los hechos que fundamentan la crítica que se hace al concepto de representación.

Muchos de los mecanismos de participación establecidos actualmente, desde los tradicionales como el voto, el referéndum, el plebiscito o el derecho a la revocación de mandato, hasta los más recientes como la instauración de consejos ciudadanos o el derecho a la información pública, tienen su fundamento en la desconfianza que tienen los ciudadanos respecto de sus representantes políticos debido a que éstos no siempre cumplen su papel de enlace entre el gobierno y los problemas concretos de una porción amplia de la sociedad:

“Participamos, en una palabra, para corregir los defectos de la representación política que supone la democracia, pero también para influir en las decisiones de quienes nos representan y para

asegurar que esas decisiones realmente obedezcan a las demandas, las carencias y las expectativas de los distintos grupos que integran una nación” (Merino, 1997: 12-13).

Sin embargo, puede afirmarse que el concepto de participación, bajo su concepción generalizada, ha perdido su especificidad debido al abuso que se ha hecho de este para referirse a un amplio abanico de asuntos comprendidos dentro del término, así como a un conjunto de variables a partir de las cuales se realiza el fenómeno de la participación (Álvarez Enríquez, 1997).

Como ejemplo, pueden citarse los múltiples usos del término participación para describir, sin distinción de ninguna índole, a asociaciones de beneficencia, organizaciones cooperativas, asociaciones civiles, organizaciones sindicales, y también para nombrar las diversas formas de incidencia de la sociedad en espacios de participación gubernamentales o las que ofrecen las instituciones públicas y privadas, tales como consejos ciudadanos, juntas de vecinos, cabildos municipales y los partidos políticos, entre los más destacados.

Por lo anterior, Álvarez Enríquez (1997: 18) afirma:

“De esta manera, lo que se observa actualmente es una multiplicidad de usos de la noción de participación que hace cada vez más difícil, por una parte, una aprehensión del concepto en su contenido esencial que nos permita diferenciar el fenómeno al que hace referencia, de otros fenómenos de movilización social, así como distinguir dentro del mismo sus posibles variantes (participación política, social, ciudadana, etc.); por otra parte, dificulta también la comprensión cabal de los fenómenos a los que remite, impidiendo la tipificación de éstos y su definición”.

Ante el problema anteriormente planteado, la autora propone una revisión histórica del fenómeno de la participación con el objetivo de ubicar sus antecedentes más representativos para una mejor comprensión de las características del fenómeno en la actualidad.

Así también, identifica como el antecedente más remoto del fenómeno de la participación a la Revolución Francesa de 1789, debido a que instaura un nuevo régimen donde se institucionalizan formas de participación de los ciudadanos en el gobierno y las instituciones, e introduce la categoría de ciudadanía que otorga a los individuos una condición para intervenir en los asuntos de interés público, reservados exclusivamente para el Estado antes del mencionado acontecimiento.

Este hecho, refleja también que la aparición del fenómeno de la participación se vincula directamente con el cambio cualitativo en las formas de relación entre la sociedad y el Estado al establecerse una transición de un régimen de representación por mandato a un régimen de representación libre, es decir la transición del Estado absolutista al Estado liberal.

Otro aspecto digno de mencionarse, es el hecho de que el término de participación en ciencias sociales raramente se encuentra sin adjetivos, tales como ciudadana, política, popular, electoral, etc., donde la acción de participación pareciera referirse a una misma actividad.

En razón de lo anterior, Álvarez Enríquez expone que una aproximación más exacta a la noción de participación debe de asociarse a la relación existente entre necesidades y aspiraciones, entendiéndola como una acción social:

“Consideramos que en el marco en que nos hemos ubicado, la participación se refiere en primer lugar, a una actividad que realizan algunos miembros de la sociedad en relación con el Estado o con las condiciones que éste sustenta; en segundo lugar, a una actividad que se puede realizar de manera individual o colectiva, pero que persigue siempre fines colectivos; en tercer lugar, a una serie de acciones que se llevan a cabo dentro de o con respecto al ámbito público, entendiendo por éste los asuntos de interés general y usualmente regulados por el Estado; por último, se trata de una actividad con repercusiones sociales que acusa características precisas: intencionalidad, grado de conciencia, capacidad de transformación” (Álvarez Enríquez, 1997: 27).

En su construcción teórica, Álvarez Enríquez propone que el fenómeno de la participación puede remitirse a dos planos generales: el reivindicativo y el interventor. El primero hace alusión a la demanda de soluciones a problemas colectivos, y el segundo a la incidencia de un grupo de individuos en la toma de decisiones en el ámbito de lo público.

Posteriormente, en el plano de su clasificación, la autora presenta los diversos criterios por los que el fenómeno de la participación puede calificarse y tipificarse. La autora menciona cuatro aspectos que son: el ámbito en que se realiza la acción (político, social, económico); el tipo de necesidades a las que responde (laborales, servicios, derechos humanos); el tipo de actores que intervienen (obreros, colonos, comerciantes, empresarios, militantes políticos); y el ámbito al que se dirigen las acciones, es decir el objetivo de la acción (estructura de gobierno, relaciones sociales).

Con respecto a la participación *ciudadana*, que es el término utilizado para denominar al objeto del presente estudio, Álvarez Enríquez retoma los planteamientos de autores como Nuria Cunill, Cristina Sánchez Mejorada y Alessandro Pizorno⁷, y expone que puede entenderse a la participación ciudadana como una acción en la que los individuos, en su condición de ciudadanos y como portadores de intereses sociales, toman parte en las decisiones de alguna actividad

⁷ Citados en: Álvarez Enríquez, Lucía, “Introducción general” en Álvarez Enríquez, Lucía (Coordinadora), Participación y democracia en la Ciudad de México, La Jornada Ediciones-CEIICH-UNAM, 1997, pp. 15-39.

pública, con dos enfoques posibles: como medio de socialización de la política y como forma de ampliar el campo de lo público hacia las esferas de la sociedad civil.

Otros autores proponen definiciones similares, entre las cuales se encuentran las siguientes.

Para Carlos Arteaga:

“La participación ciudadana puede ser entendida como un proceso social a través del cual los distintos sectores de la población, en función de sus propios intereses, intervienen directamente o por medio de sus representantes y/u organizaciones en los distintos aspectos de la vida colectiva” (Chávez Carapia, 2003: 71-72).

Para Roberto Mellado (2001: 20):

“La participación ciudadana es una actividad orientada a la elección de los gobernantes, pero no sólo se concreta a ello sino que también contribuye a influir en las decisiones que éstos toman en nombre de la sociedad, al mismo tiempo que ayuda para aportar ideas que contribuyan para llevar a cabo de una manera satisfactoria sus demandas. La noción de participación ciudadana se reserva a la relación que existe entre los individuos y el Estado, relación que pone en juego el carácter público de la actividad estatal”.

Puede establecerse que la participación ciudadana se distingue de la social en razón del ámbito a donde se dirige la acción que es el Estado, mientras que la segunda se dirige hacia otros actores sociales.

En el caso de la participación política, la participación ciudadana se diferencia de ésta en razón del tipo de actores que intervienen, pues en la participación política los ciudadanos participan en las decisiones de sus gobernantes a través de sus representantes políticos que se ubican dentro del ámbito estatal, mientras que en la participación ciudadana son los propios individuos, en su condición de ciudadanos, los que intervienen en actividades de carácter público en los diversos causes que ofrece el sistema democrático, como las asambleas de vecinos y los consejos ciudadanos (Chávez Carapia, 2003).

Sin embargo, las diferenciaciones en diversas categorías a partir del concepto de participación resultan problemáticas debido a su similitud, los diversos criterios utilizados para clasificarlas y a que la concepción del ámbito de lo político y lo social suele ser demasiado amplia, lo cual no permite delimitar claramente fronteras dentro de la relación Estado-sociedad.

Como ejemplo, pueden citarse diversas concepciones de participación en las cuales no puede establecerse una diferenciación clara entre lo político, lo social y lo ciudadano.

Para Julia Chávez Carapia (2003: 11):

“Se pretende definir a la participación social como el proceso de involucramiento de los individuos en el compromiso, la responsabilidad y la toma de decisiones para el logro de objetivos comunes (...) Es articulado porque requiere una interacción establecida y definida en la dinámica que se establece entre la sociedad y el Estado.

El proceso de interrelación entre el Estado y la sociedad deriva mecanismos, formas de manifestación, cooperación y movilización explicitados por los grupos para enfrentar problemas y gestionar requerimientos que den respuesta a sus necesidades y demandas inmediatas. Es una manera de entender las relaciones sociales entre los individuos que intervienen para comprender y analizar los problemas político-sociales y proponer alternativas de solución locales e inmediatas a esos conflictos”

Para Pindado Sánchez (2000: 21):

“Aquí utilizaremos el término participación en el sentido de tomar parte en la gestión de lo colectivo, de la cosa pública. Y la cosa pública es lo que afecta a la sociedad en su conjunto y le interesa, no es monopolio exclusivo del Estado, si bien los poderes y organizaciones que la conforman tienen que velar por el interés general y por la eficacia y eficiencia de las actuaciones encaminadas a alcanzarlo.

Cuando una asociación ciudadana realiza actividades para desarrollar un proyecto propio, está participando en la gestión de la cosa pública, está interviniendo desde su parcela particular, sectorial, pequeña, limitada, en la vida de su ciudad. Es desde esta posición que se acerca a los poderes públicos para buscar los puntos de contacto y los canales de relación más eficaces para sus proyectos y para sus intereses”

Para Eduard Paricio:

“La participación constituye el sistema de retroalimentación del Estado democrático y se manifiesta puntualmente mediante las elecciones y otros procedimientos como la iniciativa legislativa, pero también mediante las formas estables de presencia ciudadana en el proceso de toma de decisiones administrativas y en el control de los poderes públicos. (...) Es decir, estamos ante un fenómeno que está presente en los dos extremos de la relación ciudadano-Estado” (Pindado Sánchez, 2000: 185).

De ahí que es preferible abordar el tema de la participación en relación con la realidad social que busca comprender y aprehender, más allá de una cuestión de criterios de clasificación y diferenciación. Es decir, estudiar la participación como un fenómeno amplio e inclusivo en relación con su clasificación tradicional.

A este respecto, Merino expone que la distinción entre participación política y ciudadana en el contexto de sociedades democráticas resulta poco relevante, debido a que:

“Cuando los ciudadanos se organizan para influir, de hecho participan en la vida política. Y esto es lo que realmente nos interesa en el marco de la democracia: la vida pública de las sociedades, mucho más que las actividades privadas que realicen los ciudadanos” (Merino, 1997: 30).

La demarcación del fenómeno de participación en distintas categorías violenta su función social en cuanto a que toda intervención de la población en asuntos sociales que tienen un fundamento de interés colectivo, representan expresiones y manifestaciones que dan la razón de ser a un sistema democrático (Chávez Carapia, 2003).

Es decir, este tipo de manifestaciones y expresiones que en su interior tienen un carácter público, demandan y abanderan asuntos colectivos o en beneficio de la sociedad y, por lo tanto, son competencia de la acción pública de los sistemas democráticos.

De lo mencionado hasta ahora, es importante señalar que, para efectos del presente estudio, la concepción que se tiene de participación se enmarca en el contexto democrático de las sociedades contemporáneas occidentales, donde se pone de manifiesto la relación entre el Estado y los ciudadanos en pleno goce de sus derechos y libertades fundamentales, y cuyo origen proviene de las ideas del liberalismo tras la Revolución Francesa.

Como bien expone Merino, existen otras formas de participación que tienen lugar en contextos no democráticos, pero se expone que sólo son relevantes para el presente estudio aquellas formas que se dan en la democracia, que para considerarse como tal, necesita de mecanismos de control del poder mediante formas específicas de participación ciudadana que comprenden: *“aquellas actividades legales emprendidas por ciudadanos que están directamente encaminadas a influir en la selección de los gobernantes y/o en las acciones tomadas por ellos”* (Merino, 1997: 30).

En un régimen democrático, entendido como una forma de gobierno que supone la igualdad y libertad universal de los seres humanos y donde la soberanía reside en los ciudadanos (Fernández Santillán, 1997), los cauces de la participación ciudadana pueden darse a través de aquellos espacios institucionales conocidos, tales como los procesos electorales, los partidos políticos, los consejos ciudadanos, y también a través de la organización independiente de ciudadanos en uso de sus derechos y libertades englobados bajo el concepto de sociedad civil⁸.

Con base en lo anteriormente expuesto, se expone que el presente estudio retomará la concepción sociológica del fenómeno de la participación, entendiéndola como una acción social, y se concentrará en el cruce de dos de sus causas convencionales (los consejos ciudadanos y las

⁸ Se retoma el concepto de sociedad civil proporcionado por Cohen y Arato: *“Entendemos a la sociedad civil como una esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta ante todo por la esfera íntima, la esfera de las asociaciones, los movimientos sociales y las formas de comunicación pública”* (Fernández Santillán, 2001). Como explica Fernández Santillán (2001), la sociedad civil, bajo esta definición, puede ubicarse en donde los ciudadanos se convierten en entes públicos y comparten con el gobierno el interés por los asuntos de interés común, habitando el terreno que corresponde al ámbito de lo privado dedicado a la cooperación en aras del beneficio colectivo sin fines de lucro.

organizaciones de la sociedad civil) relativos al objeto de estudio a examinar: la participación ciudadana en el Consejo Consultivo de la CNDH.

1.4 Introducción a los sistemas internacionales de protección y promoción de los DH

La consagración de los derechos humanos en documentos de gran importancia ha tenido varios momentos históricos.

Primeramente, deben mencionarse las constituciones de las colonias norteamericanas del siglo XIX inspiradas en el pensamiento ilustrado, especialmente la del estado de Virginia de 1776, sin olvidar mencionar que en Francia paralelamente se dio la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano en 1789 (Rodríguez y Rodríguez, 1996).

Casi siglo y medio después, se encontraría otro momento trascendental con la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948 elaborada por Asamblea General de la ONU.

Jesús Rodríguez y Rodríguez (1996) considera que estos hechos constituyen dos hitos históricos para el derecho internacional de los derechos humanos.

En el ámbito internacional, Rodríguez y Rodríguez establece que la evolución del derecho internacional en materia de derechos humanos estuvo muy ligada a las relaciones entre los Estados, de acuerdo a los intereses de las grandes potencias de controlar las relaciones internacionales y justificar sus guerras de intervención denominadas humanitarias.

Paralelamente, en materia de esclavitud y trata de esclavos, el primer documento importante que se refirió explícitamente a ellos fue el Tratado de París de 1814 que fue ratificado por el Congreso de Viena de 1815 y por diversos acuerdos entre países europeos hasta 1880.

No fue sino hasta después de la Segunda Guerra Mundial que la concepción internacional de los derechos humanos cambio radicalmente en función de las atrocidades acaecidas durante el periodo de guerras del siglo XX, con la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

En la actualidad, los sistemas de protección internacional de los derechos humanos se encuentran dentro del campo de actuación de la Organización de las Naciones Unidas⁹ y tienen su fundamento en la Carta de la ONU y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aunado a una serie de instrumentos internacionales de carácter convencional.

⁹ Respecto de la estructura organizativa de la ONU así como de las instituciones relativas al sistema de protección internacional de los derechos humanos consúltese: ONU, *El abc de las Naciones Unidas*, Nueva York, 2006, 449 p.; Ramírez, Gloria, *La protección regional e internacional de derechos humanos*. Cuaderno de trabajo n° 1, CUDH-UNAM, México, 2002 a, 28 p.

Los mecanismos convencionales de protección internacional de los derechos humanos están constituidos por 7 Tratados o Convenciones celebrados en el marco de las Naciones Unidas (de ahí su denominación), que a su vez dan paso a la actuación de 6 Comités que tienen como función supervisar el cumplimiento y aplicación de los mismos.

Cada Tratado o Convención tiene su propio Comité, excepto la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, que aprobada en 1990 aún no ha entrado en vigor. Los seis restantes son:

- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965)
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979)
- Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984)
- Convención sobre los Derechos del Niño (1989)

Asimismo, existen los mecanismos denominados extra-convencionales o no convencionales creados por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU¹⁰ y el Consejo Económico y Social que en términos generales los constituyen los *grupos de trabajo*, los *relatores especiales*, *representantes* o *expertos* que examinan y vigilan la situación de los derechos humanos en diversos países o territorios específicos, así como fenómenos importantes de violaciones de los derechos humanos a nivel mundial¹¹.

Por ello, Rodríguez y Rodríguez (1996) reflexiona que la protección internacional de los derechos humanos, tras su nueva concepción con características tales como la universalidad, institucionalidad formal y carácter supranacional, deriva de las normas contenidas en instrumentos internacionales jurídicamente vinculantes¹², como tratados y convenios, protocolos

¹⁰ En el año 2006, se cambió el nombre a la Comisión de Derechos Humanos por el de Consejo de Derechos Humanos, cuya creación data desde 1946 y se ha encargado de la ardua labor de elaborar a través del tiempo los instrumentos internacionales de carácter convencional así como los órganos y mecanismos para su control y protección.

¹¹ Para obtener una información más detallada de los mecanismos convencionales y no convencionales de derechos humanos consulte la página Web del Alto Comisionado para los Derechos Humanos http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu2/convmech_sp.htm.

¹² Los instrumentos internacionales de derechos humanos de acuerdo a su valor jurídico pueden ser vinculatorios o no vinculatorios, es decir obligatorios o no obligatorios para los Estados suscritos a ellos. Las declaraciones carecen de carácter jurídico obligatorio, pero constituyen precedentes teóricos de gran importancia para la elaboración de Convenciones o Pactos que sí poseen un carácter jurídico obligatorio así como normas consuetudinarias en diversos países.

y pactos que establecen un conjunto de órganos y mecanismos de supervisión y control de los compromisos adquiridos por los Estados suscritos a ellas.

En 1976 con la instauración del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como su protocolo facultativo, es que los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos alcanzaron un carácter jurídico obligatorio.

Sumado a esto, Rodríguez y Rodríguez establece que un sistema internacional más integral no existe sino a nivel regional. Tal y como lo establece el artículo 56 de la Carta de la ONU, los Estados tienen el compromiso de cooperar efectivamente con la protección de los derechos humanos. Este compromiso se ha materializado con la creación de convenciones en el marco de instituciones regionales como la Organización de Estados Americanos, el Consejo de Europa y la Organización de la Unidad Africana.

1.5 Los Principios de París

Los Principios Relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos (ONU, 1991), mejor conocidos como los Principios de París, producto de la Reunión Técnica Internacional sobre las Instituciones Internacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos en 1991 y reconocidos por la Asamblea General de la ONU en su resolución 48/134 de 1993, representan según Amérigo Incalcaterra: *“la principal fuente de estándares normativos para las instituciones nacionales de derechos humanos, o, como son denominados por el artículo 102 apartado B de la Constitución mexicana, organismos públicos de derechos humanos”* (Incalcaterra, 2007: 1).

Su antecedente fue la celebración de un Seminario sobre instituciones nacionales y locales de derechos humanos organizado por la entonces llamada Comisión de Derechos Humanos (ahora Consejo de Derechos Humanos) de la ONU en 1978 para elaborar directrices en torno a su estructura y funcionamiento.

Los Principios de París (ONU, 1991), creados y adoptados por los países miembros de la ONU son considerados un referente normativo indispensable para la comprensión de las Instituciones

Bokatola (1997), en su texto denominado “El Derecho Internacional de los Derechos Humanos: Concepción, Elaboración y Resultados”, expone de manera clara las diferencias sustanciales entre las declaraciones (que las concibe como derecho verde) y las convenciones o pactos (que las concibe como derecho maduro).

Asimismo, este autor explica el por qué los instrumentos de derechos humanos primero son adoptados como declaraciones no vinculantes y posteriormente como convenciones o pactos vinculatorios. Bokatola considera que esta situación obedece a cuestiones formales de procedimiento y una serie de razones prácticas, todas en razón de la mayor renuencia de los Estados a ratificar convenciones de carácter obligatorio.

Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos en virtud de que establecen de manera general un conjunto de parámetros mínimos con el fin de que éstas desempeñen su labor de manera eficiente. Dichos parámetros están planteados en torno a 3 ejes básicos que son: competencia y responsabilidades; composición, independencia y pluralidad; así como métodos de operación y mecanismos de vinculación con las organizaciones de la sociedad civil (Incalcaterra, 2007).

Sin embargo, es importante destacar que Los Principios Relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos no constituyen un instrumento vinculatorio para las naciones signantes. La adecuación normativa de dichas instituciones en cualquier nación del mundo con respecto a los Principios de París es considerada una meta deseable para su adecuado funcionamiento, pero de ninguna manera puede establecerse su obligatoriedad.

Por ello, los Principios de París adquieren un peso normativo y un valor simbólico en la misma medida que constituyen una referencia y un precedente teórico para la construcción y consolidación de las instituciones nacionales de derechos humanos en cualquier país del mundo.

En su primera parte, los Principios de París establecen las competencias y atribuciones que deben tener las instituciones nacionales de promoción y defensa de los derechos humanos. En este sentido, estos Principios mencionan que el ámbito de competencia de las instituciones nacionales es la promoción y protección de los derechos humanos dentro de un régimen constitucional o legislativo que establezca el mandato más amplio posible.

Respecto de las atribuciones que designa para las instituciones nacionales de derechos humanos, los Principios de París destacan sus facultades para elaborar dictámenes, recomendaciones, propuestas e informes, así como su capacidad para examinar la legislación vigente en un determinado país, diversos textos administrativos, proyectos y proposiciones de ley con el fin de garantizar su concordancia con los principios fundamentales en materia de derechos humanos, así como su armonización con los instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes.

Asimismo, los Principios de París señalan que las instituciones nacionales de derechos humanos deben contribuir y cooperar en la elaboración de informes que los Estados presentan ante diversos órganos de la ONU en virtud de sus obligaciones jurídicas, así como en la implementación de programas de educación, difusión, promoción y protección de los derechos humanos.

En su segunda parte, los Principios de París indican la composición y garantías que deben tener las instituciones nacionales de derechos humanos en materia de independencia y pluralismo.

Este apartado puede considerarse el más importante de este instrumento internacional, pues sienta las bases fundamentales que caracterizan a las institucionales nacionales de derechos humanos para ser consideradas como tales.

En referencia a este punto, se retoma el planteamiento de Orest Nowosad (2004: 13) que señala:

“La piedra angular de toda institución nacional de derechos humanos es la independencia, y ésta puede garantizarse asegurándonos de que la institución cuente con un fundamento constitucional y que sus estatutos ofrezcan procesos transparentes y participativos, seguridad de ejercicio a la vez que procedimientos de destitución claros, libertad financiera con un presupuesto adecuado, políticas independientes y autonomía con respecto del gobierno”.

Respecto de la composición de las instituciones nacionales de derechos humanos, los Principios de París hacen hincapié en que los mecanismos de elección de sus miembros deben garantizar la estabilidad del mandato y la inclusión de todos los actores sociales interesados en la promoción y protección de los derechos humanos en un contexto de pluralidad (organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, sindicatos, organizaciones socio-profesionales interesadas, universidades, científicos, especialistas en la materia y el Parlamento, entre otros).

Amérigo Incalcaterra menciona de manera esquemática los cinco ámbitos en los que los Principios de París recomiendan una estrecha relación entre las institucionales nacionales de promoción y protección de los derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil interesadas en la materia, que en términos generales son: en el proceso de elección de sus dirigentes o su titular, en la composición de sus integrantes, en el desempeño de sus funciones sustantivas, en las estrategias de accesibilidad a los servicios e información de la institución y en el ejercicio de monitoreo y evaluación de su gestión.

Este punto mencionado en este instrumento internacional, constituye el fundamento de la necesidad de la participación ciudadana en las instituciones nacionales de derechos humanos, la cual en México es ampliamente cuestionada y puesta en duda por las OSC y se expondrá en el segundo y tercer capítulo de la presente investigación.

Posteriormente, los Principios de París, al hacer referencia a los recursos operativos de las instituciones nacionales, señala a la letra:

“La institución nacional dispondrá de una infraestructura apropiada para el buen desempeño de sus funciones, y en particular de créditos suficientes. Esos créditos deberán destinarse

principalmente a la dotación de personal y locales propios, a fin de lograr la autonomía respecto del Estado y no estar sujeta a controles financieros que podrían limitar su independencia” (ONU, 1991: artículo 2 Sección B).

En su tercera parte, los Principios de París establecen las modalidades de funcionamiento de las instituciones nacionales de acuerdo al ámbito de competencia que le confiera el régimen jurídico del país en que se encuentre.

En términos generales, los Principios de París destacan en este apartado un conjunto de facultades propias de las instituciones nacionales como su capacidad de examinar asuntos relativos a sus atribuciones, el acceso irrestricto a fuentes de información necesarias para el desempeño de sus labores, la capacidad de dirigirse a la opinión pública para difundir sus recomendaciones, así como la libertad de mantener coordinación con órganos encargados de la promoción y protección de los derechos humanos.

Y finalmente, en su cuarta parte, los Principios de París establecen un conjunto de principios complementarios relativos a las instituciones nacionales que poseen una competencia cuasi jurisdiccional¹³, tal es el caso de la CNDH.

En este apartado, se mencionan ámbitos de competencia complementarios relativos a la facultad de las instituciones nacionales de recibir denuncias y quejas de particulares en contra de servidores públicos. Los principios de París (ONU, 1991) señalan que esta facultad debe seguir determinados principios como la búsqueda de soluciones amistosas entre las partes en conflicto por medio de la conciliación, el amplio asesoramiento del demandante respecto a sus derechos, la formulación de recomendaciones hacia autoridades públicas y la proposición de modificaciones a leyes, reglamentos y prácticas administrativas cuando éstas sean la fuente de conflictos para los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos.

1.6 Declaración y Programa de Acción de Viena

El 25 de junio de 1993, como resultado de los trabajos realizados en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos¹⁴ celebrada del 14 al 25 de junio de ese año en la ciudad de Viena, Austria

¹³ En términos generales, las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos tienen la facultad de recibir quejas y denuncias respecto de violaciones a derechos humanos en casos particulares, sin embargo no poseen la facultad de emitir sentencias coercitivas y obligatorias como en el caso de tribunales o juzgados.

Tema ampliamente debatido, las competencias cuasi jurisdiccionales constituyen un elemento característico de las instituciones nacionales u Ombudsman que les permiten realizar sus funciones evitando los procesos judiciales y reafirmar su principal fuente de poder que es la presión pública de sus recomendaciones.

¹⁴ Para obtener información más detallada acerca de la II Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993, su fase preparatoria y sus repercusiones en el sistema internacional de protección y promoción de los derechos humanos en el marco de la ONU,

fue aprobada la Declaración y Programa de Acción de Viena¹⁵ que hasta la actualidad constituye un instrumento no vinculatorio primordial para el sistema internacional de protección y promoción de los derechos humanos.

Puede afirmarse lo anterior en virtud de que la Declaración y Programa de Acción de Viena:

- reafirmó los principios fundamentales contenidos en la Carta de la ONU, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en diversos instrumentos internacionales de carácter convencional;
- estableció un diagnóstico general de la situación de los derechos humanos en el mundo en relación al sistema internacional de derechos humanos tras el final de la Guerra Fría, que aún es vigente;
- implantó un conjunto de acciones a realizar por los Estados miembros de la ONU para fortalecer la protección y promoción de los derechos humanos en condiciones de democracia, desarrollo, justicia y equidad;
- dio paso a la creación de importantes instituciones como el Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos y un Relator Especial sobre la Violencia contra la Mujer, además de impulsar el proyecto de creación de la Corte Penal Internacional (Cançado Trindade, 1995; Salvioli, 1996).

En relación con el objeto de estudio de esta investigación, la Declaración y Programa de Acción de Viena (ONU, 1993) adquiere una gran relevancia toda vez que en su contenido se aborda el papel de las instituciones nacionales de derechos humanos y las OSC, denominadas al momento de redacción del mencionado instrumento como organizaciones no gubernamentales, en la promoción y protección de los derechos humanos en colaboración conjunta con los Estados y los principales organismos del sistema internacional de derechos humanos pertenecientes a la ONU.

El reconocimiento y la legitimación de la labor realizada por las instituciones nacionales y las OSC de derechos humanos por parte de la ONU en un instrumento internacional, como la Declaración y Programa de Acción de Viena, marcó un parteaguas en la concepción que hasta

consúltese: Cançado Trindade, Antonio Augusto, "Balance de los resultados de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena 1993)" en Cançado Trindade, Antonio Augusto, Gonzalo Elizondo y Jaime Ordóñez (Compiladores), Estudios Básicos de Derechos Humanos III, Serie Estudios Básicos de Derechos Humanos-Tomo III, San José, Costa Rica, IIDH, 1995, pp. 17-46; Salvioli, Fabián, "La Conferencia de Viena de las Naciones Unidas: esperanzas y frustraciones en materia de derechos humanos" en Direitos Humanos, a promessa do século XXI, Universidade Portucalense, Oporto, Portugal, 1996, pp. 19-37.

¹⁵ La Declaración de Viena y su Programa de Acción son dos documentos que conforman un mismo instrumento internacional, dividido en 2 partes, dentro del sistema internacional de protección y promoción de los derechos humanos al ser publicados de manera conjunta por acuerdo de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en 1993.

entonces se tenía de los ámbitos de responsabilidad y acción en materia de promoción y protección de los derechos humanos a nivel internacional.

Lo anterior se sustenta en el hecho de que la Declaración y Programa de Acción de Viena, a lo largo de sus artículos, reafirma la obligación primordial de los Estados respecto a la promoción, observancia y protección de los derechos humanos, al mismo tiempo que reconoce la legitimidad de la labor de la comunidad internacional, incluyendo a las instituciones nacionales y las OSC de derechos humanos, para la realización efectiva de los derechos humanos en un esquema de responsabilidad y acción compartidas.

En este sentido, los artículos 1, 4, 13, 18 de la Declaración de Viena y los artículos 48, 52, 67, 73, 74, 82, 85 y 86 del Programa de Acción ejemplifican lo expuesto con anterioridad de manera muy concreta.

Sin embargo, resulta esencial citar de forma textual los artículos 36 y 38 de la Declaración de Viena, pues éstos exponen explícitamente lo concerniente al papel desempeñado por las instituciones nacionales y las OSC de derechos humanos:

“36. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reafirma el importante y constructivo papel que desempeñan las Instituciones Nacionales de promoción y protección de los derechos humanos, en particular en lo que respecta a su capacidad para asesorar a las autoridades competentes y a su papel en la reparación de las violaciones de los derechos humanos, la divulgación de información sobre esos derechos y la educación en materia de derechos humanos.

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos pide que se creen o refuercen instituciones nacionales, teniendo en cuenta los "Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales" y reconociendo que cada Estado tiene derecho a elegir el marco que mejor se adapte a sus necesidades específicas.

(...) 38. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reconoce la importante función que cumplen las organizaciones no gubernamentales en la promoción de todos los derechos humanos y en las actividades humanitarias a nivel nacional, regional e internacional. La Conferencia aprecia la contribución de esas organizaciones a la tarea de acrecentar el interés público en las cuestiones de derechos humanos, a las actividades de enseñanza, capacitación e investigación en ese campo y a la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Si bien reconoce que la responsabilidad primordial por lo que respecta a la adopción de normas corresponde a los Estados, la Conferencia también aprecia la contribución que las organizaciones no gubernamentales aportan a ese proceso. A este respecto, la Conferencia subraya la importancia de que prosigan el diálogo y la cooperación entre gobiernos y organizaciones no gubernamentales. Las organizaciones no gubernamentales y los miembros de esas organizaciones que tienen una genuina participación en la esfera de los derechos humanos deben disfrutar de los derechos y libertades reconocidas en la Declaración Universal de Derechos Humanos, y de la protección de las leyes nacionales. Esos derechos y libertades no pueden ejercerse en forma contraria a los

propósitos y principios de las Naciones Unidas. Las organizaciones no gubernamentales deben ser dueñas de realizar sus actividades de derechos humanos sin injerencias, en el marco de la legislación nacional y de la Declaración Universal de Derechos Humanos” (ONU, Declaración y Programa de Acción de Viena, 1993).

Como pudo observarse, el artículo 36 del mencionado instrumento internacional deja en claro el interés de la ONU, y de las naciones participantes en su elaboración, respecto del papel que cumplen las instituciones nacionales en la construcción de una cultura de los derechos humanos en aquellos Estados que los construyen y consolidan. La investigación, el asesoramiento a autoridades, su labor en la reparación de daños, la educación y difusión de saberes en materia de derechos humanos constituyen actividades propias de las instituciones nacionales que justifican su labor.

Por lo que respecta al artículo 38, puede mencionarse que tanto la ONU como las naciones participantes en su elaboración, al reconocer ampliamente la labor de las OSC en la protección y promoción de los derechos humanos, legitiman el quehacer diario de las mismas, garantizan su independencia como instituciones ciudadanas y establecen vínculos de corresponsabilidad entre las OSC y los Estados.

Con base en lo anterior, es válido afirmar que la Declaración y Programa de Acción de Viena (ONU, 1993) constituye un referente normativo y teórico para la comprensión de la naturaleza y actuación tanto de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos como de las OSC a nivel internacional.

1.7 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos constituye el fundamento de la normatividad a nivel nacional de la CNDH por ser la norma suprema del sistema jurídico mexicano:

“La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la ley de mayor importancia en nuestro país. Establece la forma de gobierno, la organización, la composición y las facultades del Estado Mexicano; indica además la forma en que el gobierno y la sociedad deben establecer relaciones, y es un programa que debe guiar las acciones de ambos” (Gurrola Castro y Vázquez Reyna, 1998: 36).

De manera general, el artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la conformación y competencias de organismos de protección de los derechos humanos dando paso a la creación del denominado Sistema de Protección no Jurisdiccional de los Derechos Humanos en México, el cual, por su composición y dimensiones, es uno de los de mayor amplitud en América Latina y el mundo (Madrazo Cuéllar, 1997) y del cual la CNDH juega un papel importante al constituirse en la figura del *Ombudsman* en el país a nivel nacional.

Dicho artículo constitucional, cuyo apartado B data del 28 de enero de 1992 tras su publicación en el Diario Oficial de la Federación, tuvo su más reciente modificación el 13 de septiembre de 1999 cuando por Decreto constitucional se reformó y fue publicado en su versión actual.

En resumen, el artículo 102 apartado B constitucional (CNDH, 2007) menciona el establecimiento de organismos de protección de los derechos en México, tanto a nivel federal como local, al amparo del orden jurídico mexicano cuya función primordial es el procesamiento de quejas hechas por ciudadanos en contra de alguna autoridad o servidor público, y cuyas atribuciones se limitan a la formulaciones de recomendaciones no vinculatorias.

Asimismo, dicho artículo constitucional limita la competencia de los organismos públicos de derechos humanos en asuntos relacionados con instituciones electorales, laborales y jurisdiccionales.

De forma específica, el artículo 102 apartado B constitucional denomina como Comisión Nacional de los Derechos Humanos al organismo encargado de proteger y promover los derechos humanos en el país, dotándole de autonomía de gestión, presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios. Respecto a su composición, el mencionado artículo hace mención de los procedimientos de elección y duración en el cargo de los integrantes de su Consejo Consultivo y del presidente del organismo:

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un consejo consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años,

podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del título cuarto de esta Constitución. (CNDH, 2007: 12)

En materia de rendición de cuentas, se establece constitucionalmente la obligación del presidente de la CNDH de presentar anualmente ante los Poderes de la Unión un informe de actividades, que hasta la fecha es el único documento por el que puede conocerse a detalle las acciones emprendidas por el mencionado organismo en el ejercicio de sus funciones.

Por lo anterior, se afirma que la importancia del artículo 102 apartado B constitucional, relativo a los derechos humanos en México, radica en que su contenido fundamenta la existencia de organismos de protección de estos derechos en el país y la CNDH en específico, pues establece tanto su naturaleza jurídica y denominación, así como su autonomía, ámbitos de competencia, atribuciones, responsabilidades, composición, independencia y pluralidad.

Al hacer referencia al artículo 102 apartado B constitucional como parte de la normatividad de la CNDH, resaltando sobre todo su ámbito de competencia y atribuciones, se hace también obligado hacer alusión a los artículos constitucionales contenidos en el Título Primero, Capítulo 1, denominados en su conjunto como garantías individuales, así como a los artículos 105 fracción II inciso g, 123 y 133 constitucionales.

En el caso de los primeros 29 artículos constitucionales, denominados “garantías individuales”, se establecen explícitamente aquellos derechos humanos de primera y segunda generación que el sistema jurídico mexicano ampara y que, por tanto, la CNDH tiene obligación de proteger y promover.

En el caso del artículo 105 fracción II inciso g constitucional, modificado el 23 de agosto de 2006, se establece que la CNDH, en el desempeño de sus atribuciones legales, tiene la facultad de interponer juicios de inconstitucionalidad en contra de leyes que a su juicio contrapongan el respeto y salvaguardo de los derechos humanos en el país. A la letra el texto constitucional establece lo siguiente:

“II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución. Asimismo los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra

de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2009: 123)

De igual forma, el artículo 123 es relevante, pues hace referencia a derechos de carácter laboral que no están incluidos dentro de las garantías individuales.

Finalmente, el artículo 133, al establecer textualmente que: *“todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión”* (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2009: 160), da mayor amplitud al espectro de derechos humanos que pueden ser protegidos y promovidos por la CNDH de acuerdo al ámbito de su competencia y que no están incluidos dentro la Constitución, pero sí dentro de numerosos instrumentos internacionales firmados y ratificados por México.

En este sentido, la presente investigación, al margen del debate en torno a la jerarquía de las normas jurídicas en el Sistema Jurídico Mexicano, se adhiere al siguiente planteamiento:

“(…) dado que se trata de la protección de todos los derechos humanos incorporados en el ordenamiento jurídico mexicano, desde nuestra perspectiva, no cabe duda de que deben considerarse incluidos dentro de este ámbito de protección los derechos establecidos en los tratados internacionales que han sido incorporados al derecho interno en los términos del artículo 133 constitucional; es decir, los ratificados por el Ejecutivo federal y aprobados por el Senado de la República” (Natarén Nandayapa, 2005: 117)

En otras palabras, el presente estudio entenderá que el ámbito de protección de derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, y de forma específica la CNDH, comprende el espectro más amplio posible al abarcar no sólo las normatividades nacionales sino también las internacionales, es decir aquellas comprendidas dentro del sistema internacional de protección y promoción de los derechos humanos en forma de convenciones, pactos o declaraciones.

1.8 Ley y Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

La Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (LCNDH) y su Reglamento Interno constituyen la normatividad interna del mencionado organismo y tienen como función primordial hacer operativos los contenidos del artículo 102 apartado B constitucional al establecer de manera detallada y específica la organización, atribuciones y finalidades de la CNDH (Natarén Nandayapa, 2005).

Jerárquicamente, la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos¹⁶, al constituir una Ley Federal Reglamentaria, se encuentra fundamentada en la Constitución y a su vez es el fundamento del Reglamento Interno de la CNDH que tiene el carácter de normatividad interna de dicha institución.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 102 apartado B constitucional, la LCNDH tiene como finalidad reglamentar y especificar los contenidos esenciales de este artículo constitucional acorde a su nivel de ley de orden público y de carácter universal en todo el territorio nacional.

En términos generales, la LCNDH, a lo largo de sus 76 artículos divididos en seis Títulos, establece: la naturaleza jurídica de la CNDH, su denominación, patrimonio, funciones, atribuciones y competencia; sus procedimientos y características; su integración, mecanismos de elección y las facultades de sus integrantes; así como sus mecanismos de rendición de cuentas, en su carácter de organismo público autónomo encargado de la protección y promoción de los derechos humanos en México.

La LCNDH establece la definición jurídica de la CNDH como: *“un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, y tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano”* (CNDH, 2007: 21).

Posteriormente, la LCNDH expone la integración y atribuciones de la CNDH para el ejercicio de sus funciones en sus artículos quinto y sexto.

El artículo quinto de la LCNDH (CNDH, 2007) establece que la Comisión Nacional se integrará por el Presidente, la Secretaria Ejecutiva, cinco Visitadores, visitadores adjuntos, personal profesional, técnico y administrativo, así como un Consejo Consultivo para el mejor desempeño de sus responsabilidades.

Respecto al artículo sexto de la LCNDH (CNDH, 2007), este establece de manera tácita las atribuciones de la CNDH necesarias para cumplimiento de su objetivo primordial que es la protección y promoción de los derechos humanos en México. Entre las más destacadas se encuentran las siguientes:

- La recepción y procesamiento de quejas de presuntas violaciones a derechos humanos.

¹⁶ Publicada en el *Diario Oficial* de la Federación, el 29 de junio de 1992, incluye las reformas publicadas en dicho órgano el 26 de noviembre de 2001, el 26 de enero, el 6 y el 30 de junio de 2006.

- Investigar, a petición o por oficio, presuntas violaciones a derechos humanos relacionadas con acciones u omisiones de servidores públicos en detrimento de particulares o agentes sociales.
- La formulación de recomendaciones públicas no vinculatorias, quejas y denuncias ante las autoridades respectivas de acuerdo a lo establecido en el artículo 102 apartado B constitucional.
- La facultad de decisión de última instancia respecto de recomendaciones e inconformidades relacionadas con organismos de derechos humanos en las entidades federativas.
- Impulsar la observancia de los derechos humanos en el país, así como las modificaciones legislativas y reglamentarias que a su juicio considere necesarias para la mejor protección de los derechos humanos en México.
- La promoción, enseñanza y divulgación de los derechos humanos en el ámbito nacional e internacional, a través de la ejecución de programas y acciones coordinadas con dependencias competentes que impulsen el cumplimiento de instrumentos internacionales en materia de derechos humanos firmados y ratificados por México.
- La facultad de expedir su reglamento interno.
- La observancia de programas y acciones en materia de igualdad entre mujeres y hombres.

En los capítulos posteriores de la presente investigación se expondrán otros artículos pertinentes de la mencionada ley, como los relacionados con la integración y facultades del Consejo Consultivo de la CNDH ubicados en el Capítulo III de este estudio.

El Reglamento Interno de la CNDH¹⁷ constituye una normatividad institucional interna que reglamenta los planteamientos establecidos tanto en la Norma Suprema como en la LCNDH.

Dicho Reglamento tiene fundamento en el apartado B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 6 inciso X, 15 fracción IV, 17 y 19 fracción II de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Textualmente, el Reglamento Interno de la CNDH menciona en su artículo primero: *“El presente ordenamiento reglamenta la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y regula su estructura, facultades y funcionamiento como un organismo público del Estado mexicano con autonomía de gestión y*

¹⁷ Publicado en el *Diario Oficial* de la Federación, el 29 de septiembre de 2003, incluye las reformas aparecidas el 3 de enero de 2005, el 7 de marzo y el 26 de junio de 2006, y el 28 de junio de 2007.

presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo objeto esencial es la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos en el orden jurídico mexicano. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos es también un órgano de la sociedad y defensor de ésta” (CNDH, 2007: 57).

A lo largo de sus 178 artículos divididos en siete Títulos, se establecen de manera más concreta y operativa la conformación, atribuciones, competencia, funciones y procedimientos de la CNDH y sus funcionarios en el ejercicio de su mandato legal.

2. El Ombudsman en México

La creación de la CNDH en 1990 y la conformación del Sistema no Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos en 1992, tras el reconocimiento constitucional en cada entidad federativa de organismos públicos de derechos humanos (OPDH), marcaron el inicio de la construcción del *Ombudsman* en México y representaron un avance en la transición democrática del país, en gran medida gracias al impulso de incipientes OSC que a finales de los años ochenta exigieron un cambio en la política gubernamental respecto a los derechos humanos.

Hasta la fecha, el Sistema no Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos en México ha tenido avances significativos, tales como el desarrollo normativo, el constante aumento presupuestal, la creación de oficinas regionales y la especialización por áreas temáticas de varios organismos públicos de derechos humanos en diversas entidades de la República.

Sin embargo, estos avances se ven opacados por los múltiples obstáculos y deficiencias que presentan los OPDH en México a casi dos décadas de su creación, principalmente los señalados por las OSC de derechos humanos y diversos especialistas en la materia¹⁸.

Entre ellos, pueden mencionarse: los desfases en el desarrollo institucional de las diversas Comisiones de derechos humanos en los estados de la República, generalmente individualizados; la escasa promoción de los derechos humanos por parte de dichos organismos; la falta de autonomía; la escasa transparencia y rendición de cuentas; y la autolimitación de funciones, ejemplificada particularmente en el caso de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, expuesto por la organización internacional Human Rights Watch (2008) en su informe *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos: Una evaluación crítica*.

Paralelamente, la situación de México en materia de derechos humanos durante los últimos años es consecuencia de diversos factores políticos, sociales y económicos que inciden de manera directa en la realidad cotidiana de los ciudadanos, como la implementación de una política gubernamental ineficaz en la distribución equitativa del ingreso y centrada en el combate al crimen organizado, la probada ineficacia del sistema de justicia penal en el país y, en el ámbito legislativo, la influencia negativa de grupos ultraconservadores en las instancias encargadas de la creación y promulgación de leyes en materia de derechos humanos.

¹⁸ Como ejemplos, pueden mencionarse los informes elaborados por organizaciones civiles como Human Rights Watch y Fundar, Centro de Análisis e Investigación. De igual forma, intelectuales como Sergio Aguayo y Jorge Carpizo han hecho pronunciamientos en torno a la actuación de los OPDH y especialmente la CNDH.

Por lo que respecta a las instituciones de derechos humanos en México, puede mencionarse que la falta de mecanismos de control a los OPDH son muestra de la debilidad institucional que las caracteriza, al depender su actuación en gran medida de la labor profesional y personal de sus titulares en turno exenta en todo momento de la opinión y escrutinio ciudadanos.

En este contexto, en el presente capítulo se realizará un recuento histórico de los antecedentes y evolución de la institución del *Ombudsman* en México, así como un breve análisis del papel desempeñado por la CNDH en la promoción y protección de los derechos humanos en el país, tomando como referencias los diversos informes sobre la situación de los derechos humanos en México y la actuación de los OPDH elaborados por instituciones académicas y diversas OSC.

2.1 Antecedentes y evolución del *Ombudsman* en México

De acuerdo a la doctrina jurídica de nuestro país, en México el *Ombudsman* se ha ido construyendo a lo largo de más de siglo y medio de evolución histórica, desde la creación de la Procuraduría de los Pobres de San Luis Potosí en 1847 hasta la creación de la CNDH en 1990 y su reconocimiento constitucional como organismo público autónomo en 1999.

Sin embargo, pueden encontrarse antecedentes remotos del *Ombudsman* en México desde la época colonial con la instauración de la figura del Visitador de Nueva España José de Gálvez en 1765, cuyo papel fue fundamental para la realización de las Reformas Borbónicas encaminadas a recuperar la sujeción de las Colonias por parte de la Corona española.

La creación del Visitador de Nueva España puede considerarse un antecedente remoto del *Ombudsman* en el país, pues sus funciones estuvieron encaminadas a evitar la corrupción y controlar el ejercicio de la administración pública (atribución clásica de la figura del *Ombudsman* escandinavo) por parte de la Corona, que sentía disminuido su poder sobre las Colonias como consecuencia del sistema político instaurado por los Habsburgo y aprovechado por los criollos para lograr cierta autonomía respecto de la Corona:

“De acuerdo con la idea de que no podían existir poderes corporativos o privados que rivalizaran con los del soberano, ni privilegios que atentaran contra el interés supremo del Estado, una de las primeras tareas de los Borbones fue recuperar las atribuciones que los Habsburgo habían delegado en cuerpos y grupos...el hombre que se le impuso la tarea de promover estas reformas en América fue el malagueño José de Gálvez, visitador de Nueva España de 1765 a 1771” (Florescano, 1976: 492).

Ya en el siglo XIX, la mayoría de fuentes documentales señalan como el primer antecedente institucional del *Ombudsman* en México a la Procuraduría de los Pobres de San Luis Potosí fundada en 1847 por Ponciano Arraiga (Álvarez Icaza, 2004; Carpizo, 1998; Clavellina, 2003).

-Procuraduría de los Pobres de San Luis Potosí

Esta institución, creada en 1847, a pesar de no estar inspirada en los fundamentos del *Ombudsman* escandinavo, poseyó una gran cantidad de características similares a este. Puede destacarse que la Procuraduría de los Pobres tuvo la función primordial de vigilar el ejercicio de la administración de justicia, sobre todo a través de la defensa y patrocinio de los pobres en juicios de carácter judicial (Clavellina, 2003).

La concepción de Ponciano Arriaga respecto de la creación de una institución que velara por los derechos de las personas pertenecientes a grupos sociales en situación de vulnerabilidad, en un contexto de crisis política y social en México en aquella época, resultó innovadora al plantear cambios políticos con reformas sociales legalmente sustentadas (Clavellina, 2003).

-Procuraduría Federal del Consumidor

Tuvieron que pasar más de 100 años para que en México se creara otra institución con características similares a las del *Ombudsman* escandinavo.

En el año de 1975, se crea la Procuraduría Federal del Consumidor tras la promulgación de la Ley Federal de Protección al Consumidor, expedida en diciembre de ese año y entrada en vigor hasta el 5 de febrero de 1976.

La Procuraduría surge como un organismo descentralizado, con funciones de autoridad, personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo objetivo esencial es la defensa de los derechos, la dignidad y el patrimonio de las personas (Acuña Llamas, 2003).

Con un carácter inspirado en las fuentes del derecho social, la Procuraduría Federal del Consumidor adquiere una gran relevancia como organismo titular de los derechos de las personas en calidad de consumidores al fundamentar la presencia del poder público, como garante del interés colectivo, en los actos realizados entre consumidores y proveedores que constituyen fenómenos no sólo de carácter privado sino también social (Clavellina, 2003).

Las características, atribuciones y funciones de esta institución, establecidas legalmente, son semejantes a las del *Ombudsman* clásico, y de manera específica a las del *Ombudsman* de los consumidores sueco, y constituyen elementos teóricos para considerarla como un antecedente

destacable en la conformación del *Ombudsman* mexicano, a pesar de no poseer la característica fundamental de autonomía funcional, al depender los nombramientos de sus titulares del Presidente de la República (Acuña Llamas, 2003; Clavellina, 2003).

-Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León

La Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos fue creada por el entonces gobernador del Estado de Nuevo León, Pedro Zorrilla Martínez, el 3 de enero de 1979 tras la publicación oficial de la Ley para la Defensa de los Derechos Humanos en el Estado de Nuevo León.

De acuerdo las disposiciones generales de la mencionada ley, la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos tenía como función primordial coordinar un sistema para la defensa de los derechos humanos en el Estado de Nuevo León.

A pesar de la fuerte dependencia del titular de la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos con respecto al poder Ejecutivo estatal, que la descarta en su actuación como *Ombudsman*, su importancia radica en que ésta institución fue la primera en México en ser creada expresamente para proteger los derechos humanos individuales y sociales de las personas (Clavellina, 2003).

-Procuraduría de Vecinos del Municipio de Colima

El 21 de noviembre de 1983 es creada, por acuerdo del ayuntamiento de la ciudad, la Procuraduría de Vecinos del Municipio de Colima.

Esta institución, mencionada muy escuetamente en las fuentes documentales disponibles, constituye un referente de la CNDH al ser admitido como un precedente normativo del *Ombudsman* mexicano en la esfera de la administración municipal.

De la Procuraduría de Colima se describen y destacan sus características y atribuciones inspiradas en el modelo clásico del *Ombudsman*, pero se le considera como una institución sin utilidad práctica (Acuña Llamas, 2003).

-Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM

En el ámbito universitario, los frecuentes conflictos entre autoridades, académicos y alumnos, sumado al desmedido crecimiento de la Universidad Nacional Autónoma de México, dieron pie a la creación en 1985 de la Defensoría de los Derechos Universitarios en la mencionada casa de estudios.

A pesar de que en la UNAM ya existían en aquella época instancias para resolver problemas de carácter laboral y/o administrativo, no existía ningún espacio institucional encargado de investigar y resolver controversias de índole académica, generalmente suscitadas entre alumnos y profesores con relación a determinadas autoridades.

En este sentido, la Defensoría de los Derechos Universitarios surgió con el objetivo de atender esta problemática, al constituir un órgano de naturaleza jurídica encargado de vigilar el respeto a los derechos de la comunidad universitaria, a través de la orientación, supervisión y vigilancia de los actos realizados por las autoridades (Clavellina, 2003).

La Defensoría de la UNAM posee características tales como autonomía, imparcialidad, accesibilidad y función conciliatoria que le permiten desempeñar el papel de custodio del orden jurídico universitario y constituir, más que un antecedente del *Ombudsman* en México, un *Ombudsman* de tipo especializado (Acuña Llamas, 2003; Clavellina, 2003).

-Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes

Con fundamento en la reforma de la Ley de las Responsabilidades Públicas del Estado de Aguascalientes, publicada en agosto de 1988, se crea la Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes como un órgano independiente del poder ejecutivo del Estado cuya finalidad es tutelar las quejas presentadas por personas afectadas por las violaciones de las obligaciones establecidas en la mencionada Ley por servidores públicos (Acuña Llamas, 2003).

Considerada un antecedente del *Ombudsman* mexicano, la Procuraduría de Aguascalientes tuvo limitantes que le impidieron semejarse con los fundamentos del modelo clásico de *Ombudsman*, tales como su falta de autonomía, independencia y reconocimiento constitucional (Acuña Llamas, 2003).

Sin embargo, esta institución es reconocida por ser el primer organismo público de protección de los derechos humanos en la vida institucional de México, que utilizó los procedimientos básicos del *Ombudsman* clásico (Clavellina, 2003).

-Defensoría de los Derechos de los Vecinos del Municipio de Querétaro

Por acuerdo del ayuntamiento, el 7 de octubre de 1988 se crea esta institución de carácter municipal semejante a la Procuraduría de Vecinos del Municipio de Colima.

En su documento reglamentario, se estableció que la Defensoría estaba inspirada en los principios básicos del *Ombudsman* sueco y de otras instituciones análogas en México y el mundo (Acuña Llamas, 2003).

Creada con el propósito de que la ciudadanía contara con una instancia que procurara el respeto de sus derechos frente a los abusos y arbitrariedades de la autoridad, la Defensoría de Querétaro fungió como un organismo público de derechos humanos de carácter ejecutivo con limitaciones en materia de independencia, autonomía y acceso a la información. Por ello, esta institución es considerada como un antecedente normativo previo a la creación de la CNDH (Acuña Llamas, 2003; Clavellina, 2003).

-Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal

Creada por acuerdo del entonces jefe del Departamento del Distrito Federal, Manuel Camacho Solís, el 6 de febrero de 1989, la Procuraduría Social del DF constituye el antecedente más próximo a la creación formal del *Ombudsman* en México.

Esta institución, inspirada en los principios del *Ombudsman* clásico, fue definida como un órgano desconcentrado del Departamento del Distrito Federal cuyo objetivo fue el servir como medio de control de la administración pública del gobierno de la ciudad de México (Clavellina, 2003).

Según el acuerdo de su creación, la Procuraduría Social estaba dotada de autonomía financiera, técnica, administrativa y operativa, y entre sus principales funciones destacaban la recepción y procesamiento de quejas de particulares sobre actos u omisiones de las autoridades administrativas del DF, así como la emisión de recomendaciones y sugerencias tendientes a conciliar las diferencias entre autoridades, prestadores de servicios del DF y los particulares (Clavellina, 2003).

Sin embargo, cabe señalar que la Procuraduría Social del DF, a pesar de que fue considerada como una institución protectora de los derechos humanos y como una magistratura de opinión y persuasión dotada de autoridad moral e independencia funcional (Clavellina, 2003), no puede ser considerada como un *Ombudsman* en sentido estricto, debido a su vinculación y subordinación con la Jefatura de Gobierno del DF (Acuña Llamas, 2003).

-Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación

Fue creada el 13 de febrero de 1989 como un órgano dependiente de la Subsecretaría de Gobierno, Desarrollo Político y Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación.

La creación de esta institución, que sólo laboró 17 meses, obedeció a la necesidad de contar con una instancia que procurara la salvaguarda, promoción y aplicación de los derechos fundamentales reconocidos constitucionalmente en un contexto de modernización y apertura comercial del país (Clavellina, 2003).

A pesar de que la Dirección General de Derechos Humanos no fue una institución comparable linealmente al *Ombudsman* clásico, pues siempre constituyó una dependencia de la administración pública federal, su importancia radica en que fue el antecedente más próximo a la creación de la CNDH, la cual heredó su estructura y funciones primordiales (Clavellina, 2003).

2.2 La Comisión Nacional de los Derechos Humanos

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, emitida el 10 de diciembre de 1948, marcó un hito en el tema de los derechos humanos al establecer un consenso a nivel internacional que provocó cambios en todos los aspectos de la vida social, política y cultural de los países adscritos a ella. Tanto a nivel gubernamental como civil se suscitaron cambios favorables tendientes a un mayor respeto y análisis de los derechos humanos, superando con ello las concepciones simplistas o reduccionistas.

Sin embargo, la evolución normativa e institucional de los derechos humanos a nivel internacional, derivada de la creación del Sistema Internacional de Protección y Promoción de los DH, no tuvo una incidencia significativa en México sino hasta finales de la década de los setenta, cuando el tema es abordado de manera sistemática e institucional.

Como muestra, se observa que, a pesar de los compromisos internacionales adquiridos por México como signante de una gran cantidad de instrumentos internacionales de derechos humanos desde 1948, la violación constante de estos derechos alcanzó un nivel sin precedentes durante las décadas de los años sesenta y setenta con la represión del movimiento estudiantil y la subsecuente represión de movimientos de oposición, calificados por el gobierno mexicano como subversivos y violentos (etapa histórica denominada como *guerra sucia*).

Por ello, en este contexto se observa el surgimiento de un amplio movimiento ciudadano de derechos humanos, con el incipiente surgimiento de múltiples ONG, que a finales de la década de los sesenta y principios de los setenta buscó sentar las bases de nuevas formas de organización

social y política que modificaran el clima de constantes violaciones a los derechos humanos en México.

La proliferación de ONG de derechos humanos, la conformación de redes ciudadanas y las constantes denuncias acerca de la grave situación del país en materia de derechos humanos por parte de organizaciones civiles nacionales e internacionales, dio paso a la creación de instituciones oficiales de promoción y defensa de derechos humanos como parte de una política pública gubernamental, cuyo resultado fue la creación de la figura del *Ombudsman* en el país y específicamente la CNDH.

De manera oficial y por sus características similares a la institución escandinava, los especialistas¹⁹ afirman que el *Ombudsman* aparece por primera vez en México el 5 de junio de 1990 tras el decreto presidencial del entonces presidente Carlos Salinas de Gortari por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

A partir de ese momento, la evolución normativa del *Ombudsman* en México comprende 3 etapas:

2.2.1 CNDH como Organismo Desconcentrado

Un año después de haberse establecido la Dirección General de Derechos Humanos como una dependencia de la Secretaría de Gobernación, el Ejecutivo Federal determinó crear un nuevo organismo que se ocupara de fomentar la protección, observancia y promoción de los derechos fundamentales establecidos tanto en la Carta Magna como en diversos instrumentos internacionales firmados y ratificados por México.

De tal manera, el 5 de julio de 1990, mediante Decreto Presidencial, surgió en México el primer *Ombudsman* a nivel nacional bajo el nombre de Comisión Nacional de Derechos Humanos, dando inicio a la primera etapa de lo que hoy constituye el Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección a los Derechos Humanos (Goslinga, 2002).

La creación de la CNDH constituyó un hecho trascendente en la construcción, conformación y consolidación del *Ombudsman* mexicano, puesto que hasta ese momento no existía en el país ninguna institución con sus características y dimensiones, semejantes a las de otras instituciones de tipo *Ombudsman* creadas alrededor del mundo con anterioridad.

¹⁹ Tales como Jorge Carpizo y Héctor Fix-Zamudio.

Sumado a lo anterior, la importancia de la creación de la CNDH:

“constituyó un hecho histórico que cambiaría de manera irreversible la dinámica de la relación entre autoridades y gobernados. Por un lado, la autoridad asumió explícitamente su compromiso de garantizar el pleno disfrute de los Derechos Humanos y, por el otro, la ciudadanía tomó conciencia de la trascendencia de sus prerrogativas fundamentales y, sobre todo, de la posibilidad de acudir a una instancia protectora para exigir su respeto” (Goslinga, 2002: 15-16).

Tras los acontecimientos acaecidos durante las décadas anteriores, caracterizados por un clima de confrontación entre la ciudadanía y el gobierno, por primera vez se observaba un cambio cualitativo en esta relación, al reconocerse de manera explícita la necesidad de contar en México con leyes e instituciones que, apegadas al Estado de Derecho inherente a un Estado democrático, tuvieran por objeto preservar el orden, la paz y la estabilidad social del país, salvaguardando el pleno ejercicio de las garantías individuales y la vigencia del principio de legalidad en la ejecución de las atribuciones de los órganos de gobierno (Goslinga, 2002).

De acuerdo a lo establecido en el Decreto Presidencial, la CNDH surge como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, adscrito directamente al titular de la dependencia. Entre sus atribuciones, sobresalen aquellas relativas a su responsabilidad de proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos:

- *Elaborar y ejecutar los programas de atención y seguimiento a los reclamos sociales sobre Derechos Humanos;*
- *Elaborar y proponer programas preventivos en materia de Derechos Humanos, en los ámbitos jurídico, educativo y cultural para la Administración Pública Federal;*
- *Representar al Gobierno Federal ante los organismos nacionales, y, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, ante los internacionales, en cuestiones relacionadas con la promoción y defensa de los derechos humanos;*
- *Formular programas y proponer acciones que impulsen el cumplimiento, dentro del territorio nacional, de los tratados, convenios y acuerdos internacionales signados por nuestro país* (Goslinga, 2002: 16-17).

Respecto de su conformación, dicho Decreto señalaba que la CNDH contaría con un Presidente, un Consejo Consultivo, un Secretario Técnico, un Secretario Ejecutivo y un Visitador. Los nombramientos de los tres primeros eran facultad del Ejecutivo Federal y los dos restantes del Presidente de la CNDH.

Sin embargo, las directrices establecidas en el Decreto Presidencial fueron objeto de severas críticas por parte de algunos partidos de oposición, diversos sectores sociales y connotados

académicos que vieron en ellas un obstáculo para erradicar las prácticas arbitrarias en que incurrían ciertas autoridades y servidores públicos (Goslinga, 2002).

Entre los principales argumentos que se esgrimieron en este sentido, destacan los siguientes:

1. La CNDH no gozaba de independencia y autonomía ni administrativa ni de gestión, pues dependía completamente de una institución de gobierno (Secretaría de Gobernación) y su titular y los miembros de su consejo ciudadano eran designados directamente por el Ejecutivo Federal. Lo cual era, en palabras del jurista Francisco Acuña Llamas, un absurdo: *“La Comisión Nacional es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación pero también un órgano de la Sociedad y defensor de ésta... ¿cómo podía un órgano combinar tal naturaleza?”* (Acuña Llamas, 2003: 68).
2. No tenía ningún mecanismo de rendición de cuentas abierto a la ciudadanía, toda vez que los informes eran rendidos exclusivamente al Ejecutivo Federal: *“Otro aspecto criticado fue que los informes semestrales sobre el desempeño de la Comisión Nacional y los resultados de las acciones que emprendiera este organismo, serían rendidos exclusivamente al Presidente de la República”* (Goslinga, 2002: 19).
3. En el Decreto Presidencial no se especificaban las atribuciones de la CNDH ni de sus funcionarios principales, situación que generaba incertidumbre en ciertos aspectos procedimentales como la recepción y procesamiento de quejas o el desahogo de investigaciones (Goslinga, 2002).

Debido a este último aspecto, el Consejo Consultivo, haciendo uso de las facultades que le fueron conferidas de manera general en el Decreto Presidencial, elaboró el Reglamento Interno de la CNDH, el cual fue aprobado por sus miembros en las sesiones correspondientes a los días 18 de junio, 2 y 9 de julio de 1990.

Para su justificación, los consejeros expusieron, de manera explícita en la redacción del documento, que la creación del Reglamento Interno de la CNDH obedeció primordialmente a la necesidad de contar con un instrumento normativo de carácter reglamentario que precisara su estructura orgánica y funcional, sus atribuciones y competencia, los procedimientos de recepción, investigación y procesamiento de quejas, así como la formulación de recomendaciones a autoridades involucradas en casos de violaciones a derechos humanos (Goslinga, 2002).

Del contenido del Reglamento Interno de la CNDH se destacan los siguientes aspectos:

1. El Reglamento Interno reafirmó y especificó una serie de facultades y atribuciones proporcionadas a la CNDH en el Decreto Presidencial propias de un *Ombudsman*, incluyendo también algunas adicionales: “(...) por su importancia, destacan las relativas a proponer y coordinar el desarrollo de la política nacional en materia de protección y defensa de los derechos fundamentales; elaborar y poner en marcha programas de atención a los reclamos sociales; representar al gobierno federal ante los organismos nacionales y, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, ante los internacionales, en aquellos asuntos relacionados con la promoción y defensa de los Derechos Humanos, así como formular programas y proponer acciones que impulsaran el cumplimiento de los instrumentos internacionales signados por el Estado mexicano” (Goslinga, 2002: 21).
2. Se establecieron las directrices y atribuciones básicas de la CNDH respecto de la recepción y procesamiento de las quejas, así como de los procedimientos para emitir recomendaciones y resoluciones.
3. Un aspecto significativo en el contenido del Reglamento fue que se establecieran límites a la competencia de la CNDH que no habían sido estipulados en el Decreto Presidencial, y que de manera esencial permanecen hasta la fecha.
Restricciones únicas en el mundo y fijadas para la figura del *Ombudsman* mexicano, constituyen aquellas que impiden la intervención de la CNDH en asuntos relacionados con sentencias definitivas y aspectos jurisdiccionales de fondo, en los conflictos laborales de competencia jurisdiccional en los que existiera controversia individual o colectiva entre trabajadores y patrones, y en la calificación de elecciones.
4. En dicho Reglamento se sentaron las bases para la formación del Sistema No Jurisdiccional de Protección de los DH en México: “Otro aspecto novedoso introducido en el Reglamento Interno fue el señalamiento de que la Comisión Nacional contaría con atribuciones para brindar apoyo y asesoría técnica a las autoridades estatales y municipales para la creación de las comisiones de Derechos Humanos locales, con lo cual se pretendía fomentar el establecimiento de estas instituciones en las entidades federativas” (Goslinga, 2002: 34).

2.2.2 CNDH como Organismo Descentralizado

Otro momento decisivo en la construcción y consolidación del *Ombudsman* en México fue la adición del apartado B al artículo 102 Constitucional por Decreto Presidencial. Después de un largo proceso de deliberación en ambas Cámaras del Congreso de la Unión y en los Congresos locales, el Decreto en cuestión fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992.

Con las modificaciones elaboradas a lo largo del proceso legislativo, el apartado B del artículo 102 constitucional se redactó textualmente de la siguiente manera:

“Artículo único. El artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pasa a ser el apartado A del propio artículo y se adiciona a éste un apartado B para quedar como sigue:

Artículo 102.

A. La ley organizará el Ministerio Público de la Federación [...]

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de autos 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. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

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

El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los estados.

Transitorios

Artículo 1o. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 2o. En tanto se establecen los organismos de protección de los Derechos Humanos en los Estados, en los términos del presente decreto, la Comisión Nacional de Derechos Humanos podrá seguir conociendo de las quejas que deban ser competencia local.

Los estados que ya cuenten con dicho organismo recibirán las quejas aún no resueltas que hayan sido presentadas ante la Comisión Nacional en un término de 30 días naturales contados a partir de la fecha de publicación del decreto en el Diario Oficial de la Federación.” (Goslinga, 2002: 56).

De esta reforma Constitucional se extraen las siguientes reflexiones:

1. Se creó de manera legal el Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos, al establecerse constitucionalmente que debían formarse organismos protectores de los derechos humanos en todo el territorio nacional.

2. Dicha reforma elevó a rango constitucional las funciones y las competencias de los organismos encargados de la protección de los derechos humanos, más no a la CNDH porque nunca hizo explícito su status como órgano del Estado: *“Es obligado reconocer que no hubo tal constitucionalización de la CNDH, sino únicamente la elevación de la misión y las competencias de organismos ceñidos a la protección de los derechos humanos previstos en el ordenamiento jurídico mexicano”* (Acuña Llamas, 2003: 80).
3. Se establecieron constitucionalmente una serie de restricciones, ya incluidas en el Reglamento Interno de la CNDH, que limitan la actuación de un *Ombudsman* convencional: aquellas por las cuales los organismos de protección de derechos humanos no pueden atender e investigar casos en materia judicial, electoral y laboral.

El principal logro de la reforma constitucional al artículo 102 en 1992 fue estatuir al más alto nivel normativo la existencia y funcionamiento de instituciones que, en los diferentes niveles de gobierno, coadyuvaran a materializar uno de los propósitos fundamentales del Estado, es decir, promover y preservar los derechos humanos y garantizar su ejercicio pleno (Goslinga, 2002).

Con ello, se marcó el inicio de la construcción de instituciones que incidirían en el rumbo de la política gubernamental en materia de derechos humanos, hasta entonces limitada sólo a acciones aisladas de algunas dependencias de la Administración Pública federal y local.

2.2.2.1 Ley de la CNDH

Unos meses después de la entrada en vigor de la reforma al artículo 102 constitucional, el Ejecutivo Federal presentó ante la Cámara de Senadores una iniciativa de Ley Orgánica de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

La iniciativa, cuya finalidad era normar el recién creado precepto constitucional, establecía la competencia, objeto y atribuciones de la CNDH. En términos generales, la iniciativa de Ley mantuvo la estructura con la cual la CNDH había operado desde su creación dos años atrás (Goslinga, 2002).

La CNDH conservó su composición de origen, al contar con un Presidente, un Consejo, varios Visitadores y una Secretaría Ejecutiva, además del personal profesional, técnico y administrativo necesario para el ejercicio de sus funciones.

De igual forma, los nombramientos de sus funcionarios principales continuaron siendo atribución del Ejecutivo Federal, aunque con la anuencia de la Cámara de Senadores y, en sus recesos, de la

Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con lo que desapareció la atribución unipersonal del Ejecutivo para designar, sin la intervención de ninguna otra instancia, a las personas que se harían cargo de estas responsabilidades (Goslinga, 2002).

Respecto de las atribuciones de la CNDH, la iniciativa de Ley le otorgó aquellas características del *Ombudsman* clásico, además de otras adicionales tales como la promoción, el estudio, la capacitación y la divulgación en materia de derechos humanos.

De igual relevancia, resultan aquellos aspectos, contenidos en la iniciativa, relativos a los procedimientos para la recepción e investigación de quejas, así como a los acuerdos y recomendaciones públicas de carácter no vinculatorio.

En términos generales, las modificaciones que el Poder Legislativo realizó a la iniciativa de Ley giraron en torno a una nueva sistematización de su estructura, añadiendo algunas disposiciones generales respecto de la integración de la CNDH y los procedimientos para la tramitación de quejas ante ella.

Se incluyeron los requisitos mínimos de los aspirantes a los principales cargos institucionales de la CNDH y se establecieron los pormenores para la tramitación de quejas en asuntos relativos a su competencia.

Las discusiones que tuvieron lugar en ambas Cámaras del Poder Legislativo estuvieron enfocadas primordialmente al análisis de temas tales como la independencia y autonomía de la Comisión Nacional, su estructura, organización interna y atribuciones, y el procedimiento para el trámite de las quejas e inconformidades (Goslinga, 2002). Sin embargo, dichas discusiones no resultaron en modificaciones sustanciales a la iniciativa presidencial, de tal forma que se fortalecieron la autonomía y la independencia de la CNDH, la cual sólo adquirió el estatus de un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal.

Tras la discusión en ambas Cámaras legislativas, la Presidencia declaró aprobada en lo general y en lo particular la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la cual fue publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 29 de junio de 1992 (Goslinga, 2002).

2.2.2.2 Nuevo Reglamento Interno

El artículo séptimo transitorio de la recién aprobada Ley de la CNDH dispuso que el Reglamento Interno de dicho organismo lo expidiera su Consejo Consultivo dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor de la propia ley. Al respecto, cabe destacar que los entonces

consejeros lo concluyeron después de cuatro meses de que la ley hubiese sido publicada (Goslinga, 2002).

Con la creación y aprobación del nuevo Reglamento Interno se reforzó la base normativa de la Comisión Nacional, pues en él se desarrollaron con mayor precisión las funciones y atribuciones de la institución tales como su estructura, organización y procedimientos para el trámite de las quejas e inconformidades (Goslinga, 2002).

En primer término, el nuevo Reglamento Interno estableció que el objeto esencial de la CNDH era la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el orden jurídico mexicano y los instrumentos jurídicos internacionales que México hubiera ratificado

En materia de independencia, el Reglamento señaló que la Comisión Nacional no recibiría instrucciones o indicaciones de autoridad o servidor público alguno en el desempeño de sus funciones y en el ejercicio de su autonomía, ampliándose así a todas sus actividades en las disposiciones reglamentarias y no sólo durante la elaboración de sus Informes Anuales.

Respecto de la competencia de la Comisión Nacional, el artículo 17 del Reglamento precisó que por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal (que constituyan violaciones a derechos humanos) se entenderían aquellos provenientes de instituciones, dependencias u organismos tanto de la administración pública federal centralizada como paraestatal.

Sin embargo, se mantuvieron las limitaciones para que la Comisión conociera de asuntos jurisdiccionales, laborales y electorales. En el Reglamento Interno se establecieron las especificaciones entorno a este asunto.

Por lo que respecta al procedimiento para la tramitación de quejas, en el artículo 92 del Reglamento Interno se especificaron aspectos relativos a su calificación y clasificación.

Con relación a la estructura y contenido de las recomendaciones, los Consejeros dispusieron en el Reglamento Interno que estos documentos debían incluir la descripción de los hechos violatorios de derechos humanos, la enumeración de las evidencias que los demostraran, una descripción de la situación jurídica generada por las violaciones cometidas y el contexto en el que los hechos se hubieran presentado, así como las acciones solicitadas a la autoridad para efecto de reparar la violación a derechos humanos y sancionar a los responsables (Goslinga, 2002).

Así también, se estableció que, una vez expedida la recomendación, la competencia de la Comisión Nacional consistiría en darle seguimiento y verificar su cabal cumplimiento.

Un aspecto relevante del contenido del Reglamento es la facultad de que se dotó el propio Consejo para interpretar sus disposiciones y resolver sobre aquellos aspectos que no estuvieran establecidos expresamente, mediante la emisión de declaraciones, acuerdos o tesis, que serían publicadas en la Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (Goslinga, 2002).

Finalmente, en términos de sus artículos transitorios, el Reglamento Interno de la CNDH, publicado el 12 de noviembre de 1992, abrogó el Reglamento de 1990 y derogó todas sus disposiciones reglamentarias y administrativas de la institución que se opusieran a lo establecido por el nuevo ordenamiento (Goslinga, 2002).

En resumen, los principales aspectos a considerar respecto de esta etapa en la evolución y consolidación de la CNDH son los siguientes:

1. La reforma constitucional al artículo 102 constitucional en 1992 y la creación de la Ley y Reglamento Interno de la CNDH, no dotaron a la institución de una independencia y una autonomía plenas, toda vez que la elección de sus principales miembros siguió siendo facultad del Ejecutivo Federal, aunque con la anuencia del Legislativo (favorable en su mayoría al Ejecutivo Federal en aquella entonces).
2. Específicamente, la CNDH no logró el status de organismo autónomo, sino únicamente descentralizado de la Administración Pública. Con ello, la institución no tenía el estatus jurídico necesario para realizar las labores propias de un *Ombudsman*.
3. Sin embargo, estos hechos, sumados a la creación de normas reglamentarias, representaron un gran avance en materia de derechos humanos en México, específicamente en lo concerniente a la consolidación de organismos protectores de los derechos humanos en el país, conformando uno de los sistemas de tipo *Ombudsman* más grande del mundo.

2.2.3 CNDH como Organismo Constitucional Autónomo

Como se vio anteriormente, los temas más recurrentes durante las discusiones legislativas con motivo de las reformas al artículo 102 constitucional en 1992 fueron aquellos relativos a la autonomía, independencia y ampliación del mandato de la CNDH y de los organismos públicos de derechos humanos.

Sin embargo, pese a los avances normativos con la aprobación de las reformas de 1992, estos temas siguieron siendo vigentes tras 5 años de funcionamiento de la CNDH bajo aquellas reformas, puesto que aún no se había logrado dotarla de plena autonomía debido a la intervención del Ejecutivo Federal en los nombramientos de sus principales funcionarios.

La credibilidad y efectividad de la CNDH fueron puestas en duda por amplios sectores sociales, primordialmente por parte de las OSC nacionales de derechos humanos.

En el ámbito legislativo, inmerso dentro en un contexto de apertura democrática, comenzaron a suscitarse críticas que darían posteriormente forma a propuestas que buscaron reformas a la CNDH. Como ejemplo, se pueden mencionar los planteamientos expuestos por el Partido del Trabajo en 1997, durante los debates de la LVII Legislatura del Congreso de la Unión, en torno a la CNDH:

“El Ombudsman no logró con solidarse puesto que no logró la confianza y credibilidad de amplios sectores de la sociedad mexicana. En aquel tiempo, el cumplimiento de las recomendaciones era muy frágil. En 1997 sólo se alcanzó el 63% de éstas que, en comparación con los Ombudsman europeos, era notable la diferencia puesto que los porcentajes eran de 90% a 100%. Más aún en el caso de los organismos defensores de los derechos humanos de las entidades federativas. Estas cifras indicaron una debilidad del Ombudsman frente al Poder Ejecutivo y, por tanto, el organismo no reunía las condiciones para garantizar la defensa de los derechos humanos en México de manera vigorosa y eficiente” (Natarén Nandayapa, 2005: 106).

Por ello, a partir de 1997 se presentaron cuatro diferentes propuestas²⁰ de reformas, primordialmente dirigidas al apartado B del artículo 102 constitucional, con objeto de consolidar la figura del *Ombudsman* en el país (Goslinga, 2002).

Después un largo proceso de discusión legislativa y con base en las mencionadas iniciativas, el 13 de septiembre de 1999 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que reformó el apartado B del artículo 102 constitucional. Este hecho marcó una nueva etapa en el desarrollo y evolución del *Ombudsman* en México.

²⁰ -El 14 de octubre de 1997, el grupo parlamentario del Partido del Trabajo en la Cámara de Diputados presentó una iniciativa de reforma a los artículos 73; 74; 102, apartado B, y 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

-El 10 de diciembre de 1997, el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional en la Cámara de Diputados presentó una iniciativa de reforma a los artículos 102, apartado B, primero y segundo párrafos, y 105, fracción II, constitucionales, así como 2, 3, 6, 7, 8, 10, 11, 15, 17, 18, 19, 46 y 75 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

-El 2 de abril de 1998, el grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática presentó una iniciativa de reforma ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión a los artículos 21; 73; 74, fracción VI; 76, fracción X; 102, apartados A y B, y 105 de la Constitución Política, y 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 14, 15, 17, 19, 46, 64, 75 y 77 de la Ley que norma la actuación del *Ombudsman* Nacional.

-El 17 de junio de 1998, la senadora Ana Rosa Payán Cervera, del Partido Acción Nacional, presentó iniciativas de reforma y adiciones a los artículos 74, 76, 102 y 105 constitucionales, y 3, 6, 8, 9, 10, 14, 15, 17, 18, 52 y 75 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Por su importancia y vigencia, se presenta de manera textual el mencionado Decreto:

“ARTÍCULO ÚNICO. Se reforma el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 102.

A. [...]

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

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior formularán recomendaciones públicas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

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

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

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

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

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

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

TRANSITORIOS

PRIMERO. Este Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. Los actuales integrantes del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos continuarán en su encargo hasta concluir el periodo para el que fueron designados, pudiendo, en su caso, ser propuestos y elegidos para un segundo periodo en los términos de lo dispuesto por el quinto párrafo del apartado B del artículo 102 que se reforma por este Decreto.

TERCERO. En un plazo máximo de sesenta días, la Cámara de Senadores o, en su caso, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, deberá elegir al Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, conforme al procedimiento dispuesto por el apartado B del artículo 102 que se reforma por este Decreto. Para tal efecto, se observarán las siguientes reglas:

A. La Comisión correspondiente de la Cámara de Senadores procederá a realizar una amplia auscultación entre las organizaciones sociales representativas de los distintos sectores de la sociedad, así como entre los organismos públicos y privados promotores o defensores de los Derechos Humanos.

B. Con base en la auscultación antes señalada, la Comisión podrá proponer la ratificación de la actual titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos o, en su caso, integrar una terna de candidatos.

CUARTO. En tanto el Congreso de la Unión expide las reformas a la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ésta ejercerá sus atribuciones y competencias conforme a lo dispuesto por el presente Decreto y la ley reglamentaria vigente hasta dicha expedición.

QUINTO. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto” (CNDH, 2007: 13-15).

Uno de los aspectos más señalados de la reforma constitucional de 1999 es el hecho de que a partir de ella la CNDH logró la estabilidad jurídica necesaria para su operación y el cumplimiento de sus funciones como *Ombudsman* nacional, tras su inserción constitucional como organismo “con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonios propios”.

En general, puede afirmarse que la autonomía del *Ombudsman* nacional fue uno de los puntos trascendentes de la reforma constitucional de 1999, además de que ésta amplió la discusión en torno al carácter mismo de la institución, la función de su Consejo, al ejercicio de su presupuesto y de sus facultades (Natarén Nandayapa, 2005).

Después de 1999, la CNDH fue dotada de autonomía sobre su administración interna, presupuesto, asuntos legales y propiedades. El hecho más trascendente fue que se modificó el procedimiento para la selección de su titular y los integrantes de su Consejo, quedando en manos del Senado. Además, se estableció que el presidente de la CNDH presentara su informe anual ante los tres poderes de gobierno, no solamente ante el Ejecutivo (Ackerman, 2007).

Dentro de las modificaciones legales producto de la reforma de 1999, también se pueden destacar la elevación a rango constitucional del Consejo de la CNDH y la ampliación del término del mandato del presidente de la CNDH a cinco años con posibilidad de reelección por una vez.

Por lo anterior, muchos especialistas consideran la reforma de 1999 al apartado B del artículo 102 constitucional como un gran avance en el proceso de consolidación de los OPDH, pues ésta fue el resultado de los esfuerzos y demandas de la sociedad civil de derechos humanos en México en el sentido de dotar de autonomía a la CNDH (Peralta Quevedo, 2007).

Sin embargo, es preciso mencionar también que son muchos los especialistas quienes consideran que la mencionada reforma constitucional fue incompleta y magra en sus resultados, en contraste con las propuestas presentadas y las expectativas generadas (Acuña Llamas 2003; Ackerman, 2007).

En este sentido, uno de los aspectos más criticados de la reforma fue que ésta mantuvo las restricciones a la competencia de la CNDH en materia judicial, laboral y electoral. Dicha negativa los legisladores la justificaron de la siguiente manera:

“a) En el ámbito electoral ya existían medios de defensa adecuados en virtud de que, con la reforma constitucional de 1996, se habían introducido a nuestro orden jurídico la acción de inconstitucionalidad y el juicio de revisión constitucional electoral; en tanto que la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral contemplaba la figura del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

b) *En materia laboral debía tenerse presente que el medio de defensa por excelencia era el juicio de amparo, mismo que siempre había estado al alcance de los gobernados, en este caso de los trabajadores.*

c) *En la tradición jurídica mexicana, el garante de la protección de los derechos fundamentales y la constitucionalidad de los actos de la autoridad era, precisamente, el Poder Judicial de la Federación”* (Goslinga, 2002: 226).

De igual manera, la reforma constitucional de 1999 excluyó otros elementos clave que estaban contenidos en las cuatro iniciativas de origen. Como ejemplos, pueden mencionarse que fueron excluidas las propuestas para que la CNDH tuviera la capacidad de presentar controversias constitucionales o ejercer acción penal en contra de miembros de la Procuraduría General de la República (PGR) cuando estos hayan cometido el delito de tortura.

También, son destacables las iniciativas, no incluidas en la reforma, que fortalecían la autonomía de la CNDH al dejar el nombramiento de su presidente y su Consejo en manos del pleno del Congreso de la Unión en su condición bicameral, lo cual hubiera permitido un debate más amplio y plural entorno a la institución. Tampoco se buscó definir una real participación de la sociedad civil en los OPDH en los mecanismos de elección de sus principales funcionarios, garantizando un proceso democrático y plural (Peralta Quevedo, 2007).

Por ello, Acuña Llamas (2003) señala que la reforma constitucional de 1999 tuvo una doble naturaleza, dado que otorgó a la CNDH un carácter de autonomía fundamental pero no empoderó y movilizó con plenitud las capacidades de la institución.

-Modificaciones al Reglamento Interno de la CNDH

Tras su aprobación a finales de 1992, el Reglamento Interno de la CNDH ha permanecido vigente hasta la fecha y sólo ha sido modificado en contadas ocasiones.

En la sesión ordinaria número 141 del Consejo Consultivo, llevada a cabo el 12 de septiembre del año 2000, se tomó la decisión por acuerdo de los consejeros de adicionar el artículo 129 bis al mencionado Reglamento.

En dicho artículo, se hace referencia a la posibilidad de que la CNDH emita *recomendaciones generales* con objeto de que la institución, en su calidad de *Ombudsman*, amplíe su actuación en el terreno de la prevención, identificación y modificación de las prácticas administrativas y de gobierno que constituyan un peligro para la vigencia de los derechos fundamentales (Goslinga, 2000).

A diferencia de las recomendaciones particulares, las recomendaciones generales tienen la peculiaridad de que no requieren ser aceptadas por las autoridades destinatarias, puesto que su finalidad no es la reparación del daño en el caso de una violación concreta, sino marcar lineamientos que permitan una mejor difusión y protección de los derechos humanos en México.

-Reforma a la Ley de la CNDH

El 26 de noviembre de 2001 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformaron diversos artículos y disposiciones de la Ley de la CNDH con la finalidad de ajustar su contenido a la reforma constitucional de 1999 al apartado B del artículo 102.

La demora de más de dos años en la realización de éstas adecuaciones normativas se debió en gran medida a la saturación legislativa y al escaso interés de parte de los legisladores sobre el asunto (Acuña Llamas, 2003).

En términos generales, las modificaciones propuestas a la Ley de la CNDH giraron en torno al cambio en la denominación de la CNDH y al reconocimiento del carácter autónomo de la institución a partir de 1999. Se hizo el señalamiento de la facultad de la CNDH para conocer de las inconformidades que se presentaran en relación con la no aceptación de las recomendaciones de los organismos equivalentes en las entidades federativas por parte de las autoridades o servidores públicos a los que se hubieran dirigido (Goslinga, 2000).

La reforma también incluyó modificaciones a las disposiciones concernientes a la presentación del Informe Anual ante los Poderes de la Unión, así como a aquellas relativas a la elección del Presidente de la CNDH²¹ y de los miembros del Consejo Consultivo²².

-Modificaciones al artículo 105 constitucional

El artículo 105 fracción II inciso g constitucional, modificado por Decreto Presidencial en 2006 y previamente citado en el primer capítulo del presente estudio, hace alusión a la facultad del Presidente de la CNDH de presentar juicios de inconstitucionalidad en contra de leyes generales que, a su juicio, contravengan principios reconocidos en la Constitución en torno a los derechos humanos.

²¹ Se especificaron los requisitos de elegibilidad para los candidatos a Presidente de la CNDH, así como los mecanismos legislativos para su elección, previo proceso de auscultación entre organizaciones sociales y organismos de derechos humanos en México.

²² Se homologó el proceso de elección de los consejeros de la CNDH al del Presidente de la institución y se especificaron sus atribuciones y facultades.

Dicho Decreto, fue enmarcado dentro del Acuerdo de Cooperación Técnica entre el gobierno mexicano y la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos de la ONU, que dio como resultado la elaboración de un Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México (2003), el cual recogió una serie de propuestas de las OSC para reformar el marco normativo del sistema *Ombudsman* en el país (Peralta Quevedo, 2007).

Dentro de las principales propuestas, incluidas en el Diagnóstico, destacan aquellas que buscaban facultar a la CNDH para iniciar leyes en el ámbito de su competencia y presentar juicios de inconstitucionalidad. Además, se propuso la eliminación de las ya mencionadas restricciones a su competencia en materia laboral, electoral y judicial.

También, se propuso adecuar las normatividades de los OPDH con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información pública, dotarlas a todas de autonomía de gestión y presupuestaria y extender su acción protectora ante los organismos internacionales de derechos humanos.

Por tal motivo, el Decreto Presidencial, aprobado en 2006, fue limitado al no tomar en cuenta las propuestas de diversas OSC, quienes públicamente se opusieron al mismo (Peralta Quevedo, 2007).

En resumen, en la etapa actual en la que se encuentra el sistema *Ombudsman* en México, se puede observar que los cambios realizados, tanto a la Constitución como diversas disposiciones legales y reglamentarias, dotaron de la autonomía e independencia necesarias a la CNDH para que realmente se transformara en un *Ombudsman* de acuerdo con la doctrina internacional de esta institución.

Lo anterior, se afirma en virtud de su reconocimiento constitucional y la adquisición de su status como organismo autónomo, al modificarse las directrices de elección de los principales funcionarios de la CNDH, quitando la facultad al Ejecutivo Federal para designar a su titular y los integrantes de su Consejo Consultivo y delegándosela al Senado de la República.

Sin embargo, como también se observó, las modificaciones legales al marco jurídico del sistema *Ombudsman* en nuestro país todavía dejan margen a futuras reformas que completen los actuales vacíos legales expuestos en reiteradas ocasiones por especialistas en la materia y numerosas OSC de derechos humanos. Por ello Acuña Llamas (2003) señala a la CNDH como una institución a medio camino ó Ackerman (2007) como un organismo autónomo con una marcada debilidad institucional y débiles indicadores de legitimidad en comparación con otras instituciones homólogas.

2.2.4 La situación actual de los derechos humanos en México. El contexto de actuación de la CNDH

A nivel internacional, México se ha caracterizado por ser un país que ha dado una gran importancia al tema de los derechos humanos en el ámbito normativo. Muestra de ello es que ha adquirido, a lo largo de más de medio siglo de existencia del Sistema Internacional de Protección de los Derechos Humanos, obligaciones a través de la firma y ratificación de una gran cantidad de instrumentos internacionales en la materia tanto vinculantes como no vinculantes.

A lo anterior, se suma la participación del país en el diseño e implementación de mecanismos de supervisión, como los Protocolos de las Convenciones Internacionales y su destacada labor al presidir en una ocasión el Consejo de Derechos Humanos de la ONU.

En años recientes, México también ha mostrado una gran apertura al escrutinio internacional al aceptar la visita de Relatores Especiales de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y de la ONU a fin de verificar la situación de los derechos humanos en el país.

Durante la presidencia de Ernesto Zedillo, la política exterior mexicana comenzó a cambiar. México aceptó la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, extendió invitaciones a monitores internacionales para que visitaran y elaboraran informes sobre el país, e inició las negociaciones con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones para los Derechos Humanos (OACNUDH) sobre un acuerdo de cooperación, al firmar a finales de 1999 un memorando de entendimiento (Human Rights Watch, 2006).

En diciembre de 2000, la asumir Vicente Fox la presidencia de México, se firmó un Acuerdo de Cooperación Técnica entre la OACNUDH y el gobierno mexicano, que dio lugar a una primera fase que se ejecutó durante 2001 y consistió en actividades de capacitación relacionadas con la documentación médica y forense de la tortura, así como talleres para organizaciones indígenas sobre mecanismos de protección de los pueblos indígenas.

Posteriormente, en el año 2002, se firmaron acuerdos para la realización de una segunda fase, que consistieron en la elaboración de un diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos y el establecimiento de una Representación de la OACNUDH en el país (OACNUDH, 2003).

Las mencionadas acciones dieron rápidamente buenos resultados. En 2003, la OACNUDH-México junto con un grupo de destacas OSC y expertos nacionales²³ publicaron un *Diagnóstico*

²³ Puede mencionarse a instituciones como la Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH), el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, el Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS), la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C. (CMDPDH) y la Liga Mexicana por la Defensa de los Derechos Humanos, Limeddh.

sobre la Situación de los Derechos Humanos en México (2003), que posteriormente fue el fundamento con que se elaboró el Programa Nacional de Derechos Humanos y se instauró la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos.

A grandes rasgos, el Diagnóstico buscó establecer un análisis de las causas estructurales de las violaciones a los derechos humanos en México y formuló 31 recomendaciones generales y numerosas propuestas, centradas básicamente en los siguientes puntos:

- Ajustar las leyes nacionales a las normas y compromisos internacionales en materia de derechos humanos.

En el Diagnóstico se recomendó al gobierno mexicano realizar reformas constitucionales que incorporen el concepto de derechos humanos y reconozcan a los tratados internacionales una jerarquía superior a normas federales y locales.

- Sistema de Justicia y Seguridad Pública

Puede destacarse el señalamiento respecto de la necesidad de una profunda transformación en el sistema de justicia penal, que comprenda el abandono del modelo de enjuiciamiento penal inquisitorio, el reconocimiento de los derechos de las víctimas, el acotamiento de la justicia militar a su ámbito de competencia y la ampliación del alcance protector del juicio de amparo. Paralelamente, el documento exhortó a las autoridades competentes a fortalecer los mecanismos de investigación y esclarecimiento de los crímenes y violaciones a los derechos humanos del pasado así como la reparación integral del daño.

- Fortalecer una red de instituciones de derechos humanos.

En este aspecto, el Diagnóstico destacó la necesidad de conferir autonomía a todas las comisiones públicas de derechos humanos y dotarlas de la facultad de promover iniciativas de ley, presentar acciones de inconstitucionalidad y ampliar su competencia a asuntos laborales, electorales y administrativos en el ámbito jurisdiccional.

- Promoción y garantía de los derechos políticos y económicos, sociales y culturales (DESC).

En el Diagnóstico se recomendó integrar objetivos sociales a las políticas gubernamentales y decisiones económicas a fin de armonizarlas con el cumplimiento de las obligaciones del Estado mexicano en materia de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

Como consultores nacionales, participaron destacadas personalidades en el ámbito de los derechos humanos como Sergio Aguayo, Isidro H. Cisneros, Clara Jusidman y Miguel Sarre.

Específicamente, en el documento se instó al gobierno mexicano a: crear un programa nacional de empleo; modificar la actual política de contención salarial a fin de detener y resarcir el deterioro del poder adquisitivo; aumentar el presupuesto de salud pública; y realizar reformas al sistema educativo para que incorpore los estándares internacionales de derechos humanos.

Respecto de los derechos políticos, puede mencionarse que el documento recomendó a México el reconocimiento constitucional de los mecanismos de participación directa como el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular, así como adoptar una Ley Federal de Participación Ciudadana que garantice los mismos.

Al presentar ante la opinión pública el *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México* (2003), la OACNUDH hizo un significativo señalamiento respecto de México:

“Éste es uno de los pocos países del mundo en los que las Naciones Unidas han emprendido esa tarea (la elaboración de un diagnóstico nacional), y es el primer caso en que la misma se realiza con la participación de representantes de organismos civiles y entidades gubernamentales, en el marco de un proceso abierto e independiente” (OACNUDH, 2003: v).

Sin embargo, tal y como lo señala Human Rights Watch, en su informe *El Cambio Inconcluso. Avances y desaciertos en derechos humanos durante el gobierno de Fox* (2006), los buenos niveles de apertura y transparencia alcanzados por México en los años recientes contrastan notoriamente con las escasas medidas tomadas por el gobierno mexicano para frenar efectivamente los problemas de derechos humanos que siguen aquejando al país.

Específicamente, Human Rights Watch (2006) hizo hincapié en la necesidad que tiene México de promover la rendición de cuentas por los crímenes del pasado y frenar con acciones concretas los abusos cometidos en la actualidad, resaltando que los esfuerzos gubernamentales para tratar el problema han sido ambiciosos en su diseño pero ineficaces en la práctica cotidiana.

En este sentido, pueden destacarse los esfuerzos gubernamentales por crear normas e instituciones encaminadas al fortalecimiento de los derechos humanos en el país. La creación del Programa Nacional de Derechos Humanos (2004-2006) y la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado²⁴ son muestra de ello.

Sin embargo, considerando los recursos humanos y materiales invertidos, estos hechos contrastan notoriamente con los magros resultados que se obtuvieron. Por ejemplo, la mencionada Fiscalía

²⁴ Conocida popularmente como Fiscalía para Crímenes del Pasado.

para Crímenes del Pasado fue desaparecida en marzo de 2007 sin que se hayan sancionado a los presuntos responsables de la matanza de Tlatelolco en 1968 o de los acontecimientos de la llamada *guerra sucia*, a pesar de haber sido casos ampliamente documentados por ella.

Otros informes provenientes de OSC de derechos humanos en México coinciden con los anteriores planteamientos y exponen con claridad la grave situación del país en materia de derechos humanos, a pesar de los avances señalados tanto en materia normativa como de apertura democrática.

Como ejemplo, un amplio conjunto de organizaciones sociales, civiles y académicas de México²⁵ relacionadas directamente con la defensa y promoción de los derechos humanos presentaron ante la opinión pública un documento llamado *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México (2007)*.

Las OSC señalan como preocupante la situación de los derechos humanos en el país, al documentar ampliamente violaciones graves a estos derechos como son la tortura, las ejecuciones extrajudiciales, las desapariciones forzadas, la impunidad, problemas de acceso a la justicia y la nula garantía de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC).

Dentro de los casos paradigmáticos, el Informe destaca en primer lugar la discriminación y la violencia de género reflejada en los asesinatos y desapariciones de mujeres y niñas ocurridas en la gran mayoría de los estados de la República mexicana, específicamente en el norte del país en Ciudad Juárez, Chihuahua.

Asimismo, señala casos muy difundidos mediáticamente en los cuales existió una participación activa de las fuerzas armadas, como el de las trece mujeres violadas por militares en Castaños, Coahuila²⁶, o la violación tumultuaria perpetrada por militares a una anciana en Zongolica, Veracruz²⁷, misma que le provocó la muerte.

²⁵ Entre las OSC destacan instituciones como Fundar-Centro de Análisis e Investigación, la Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH) y el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez. Dentro de las redes nacionales puede mencionarse a México Transparente, Todos los derechos para todos y el Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS).

Asimismo, se contó con la participación de universidades como la Universidad Iberoamericana a través de su Programa de Derechos Humanos, la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez y el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) Tlalpan.

²⁶ El 11 de julio de 2006 trece mujeres sexo-servidoras fueron violadas sexualmente por un grupo de militares en un salón de entretenimiento llamado "El Pésico" en el municipio de Castaños, Coahuila. Once de los presuntos responsables fueron sentenciados por los hechos en agosto de 2007 a penas de más de 40 años de prisión.

²⁷ El 6 de febrero de 2007, de acuerdo con las primeras investigaciones de las autoridades estatales, Ernestina Ascencio Rosario, indígena de 73 años de edad, murió a causa de lesiones en diversos órganos vitales, originados por una violación múltiple, cometida presuntamente por 4 elementos del Ejército Mexicano en la comunidad de Tetlacinga, municipio de Soledad Atzompa, en la sierra de Zongolica, Veracruz. Posteriormente, autoridades federales y la CNDH determinaron que se trató de una muerte natural, sin implicaciones penales. Esta nueva versión de los hechos no convenció a la familia ni diversos grupos defensores de los derechos humanos locales y nacionales.

De manera textual, el Informe señala:

“Otras violaciones graves de los derechos humanos han sido las matanzas de Acteal, en Chiapas y de Aguas Blancas y El Charco en Guerrero; la impunidad en los casos de la guerra sucia de las décadas 60, 70 y 80; el asesinato de periodistas; la situación de los pueblos indígenas y la violación sistemática de sus derechos colectivos; la muerte de cientos de migrantes que intentan cruzar las fronteras Guatemala - México y México - Estados Unidos de Norteamérica y la violación sistemática a su derecho al debido proceso; el hostigamiento en contra de las/los defensoras/es de derechos humanos; la criminalización de la protesta social y la reciente represión a los movimientos sociales como en Guadalajara, Cancún, San Salvador Atenco y Oaxaca, sólo por mencionar algunos. Todo esto es muestra de que no se ha logrado atender de manera integral mediante la investigación, garantías al debido proceso, sanción y reparación, las violaciones de los derechos humanos” (OSC, 2007: 3)

Igualmente, dicho Informe resalta las graves consecuencias que ha traído para México la implementación de políticas económicas neoliberales enmarcadas en los procesos de integración global, tales como la pobreza, la falta de servicios médicos para la mayoría de la población y la creciente desigualdad social que, sumados a la constante discriminación y exclusión social que padecen los pueblos indígenas, son muestra de la incapacidad, falta de compromiso y voluntad política del gobierno mexicano para garantizar los DESC y poner fin a su violación.

Esta falta de compromiso y voluntad política del gobierno mexicano en materia de derechos humanos también se ha reflejado en otros ámbitos de la vida social del país, sobre todo en el de la seguridad pública.

La ineficacia y parcialidad de las instituciones encargadas de la procuración e impartición de la justicia, ligadas al aumento de la actividad del Ejército mexicano en las labores de seguridad pública y combate al narcotráfico, la insurgencia armada y el crimen organizado, así como el resurgimiento de grupos paramilitares, han generado un clima de incertidumbre e inseguridad en la sociedad y han contribuido a la impunidad de los agentes responsables de violaciones de los derechos humanos (OSC, 2007).

Desde el punto de vista de las OSC y las instituciones que elaboraron el mencionado Informe, las consecuencias de la difícil situación de los derechos humanos en México favorecen el debilitamiento generalizado del Estado de Derecho. La aplicación discrecional de las leyes en beneficio de grupos de poder, las irregularidades en los procesos judiciales, la carencia de mecanismos que solucionen abusos cometidos contra ciudadanos, la corrupción, el tráfico de

influencias y la impericia de las autoridades repercuten directamente en el problema social de la inseguridad pública.

Paralelamente, estas instituciones también señalan:

“Las consecuencias de la difícil situación de los derechos humanos han afectado no sólo a las víctimas directas, sino a la sociedad mexicana en su conjunto. Estas consecuencias tienen que ver con la ruptura del tejido social y la instauración de la impunidad como norma de relación, fenómenos que abonan a la polarización y conflictividad social, y que cuestionan la eficacia de una vasta institucionalidad, el diseño vigente de políticas públicas de derechos humanos y la actual tendencia al reforzamiento de la seguridad pública represiva con participación militar” (OSC, 2007: 4).

Por ello, como consecuencia de la difícil situación de los derechos humanos en México y ante la imposibilidad de acceso a la justicia por parte de las víctimas, ha surgido la necesidad de recurrir adicionalmente a instancias internacionales de protección de los derechos humanos para denunciar la violación de los mismos o litigar casos individuales a fin de lograr la justicia no obtenida en el ámbito nacional.

Tal es el caso de Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) que en años recientes ha emitido sentencias condenatorias en contra del Estado mexicano. Pueden citarse los casos conocidos mediáticamente como Campo Algodonero²⁸, Rosendo Radilla²⁹ e Inés Fernández y Valentina Rosendo³⁰

²⁸ Este caso data de noviembre de 2001 cuando los cuerpos de Esmeralda Herrera Monreal, Laura Berenice Ramos Monárrez y Claudia Ivette González fueron descubiertos en un campo algodonerero en Ciudad Juárez, Chihuahua, junto con los cadáveres de otras cinco mujeres, la mayoría menores de 18 años. Ante la recurrente discriminación de las víctimas y la falta de cumplimiento de las autoridades mexicanas para prevenir y castigar con eficacia la violencia contra mujeres en Ciudad Juárez (que ha dejado más de 450 mujeres violadas, torturadas y asesinadas desde 1993) la Comisión Interamericana de Derechos Humanos demandó a México ante la CIDH con el alegato de que habría incurrido en responsabilidad internacional por la presunta falta de medidas de protección a las víctimas. En diciembre de 2009, la CIDH emitió sentencia condenatoria contra el Estado mexicano por violación de los derechos a la vida, integridad personal y libertad personal de las víctimas, así como de acceso a la justicia y protección judicial.

²⁹ En 1974 el líder comunitario Rosendo Radilla Pacheco, quien se destacó como luchador social en Atoyac, Guerrero, desapareció en un retén militar.

El caso Rosendo Radilla es paradigmático de la *guerra sucia* mexicana y se inscribe en una política sistemática de múltiples violaciones a los derechos humanos, a través de la identificación, control, detención y tortura de aquellas personas sospechosas de pertenecer a grupos subversivos o estar vinculados a las guerrillas.

Desde 1992, el caso transitó por diversas instancias del fuero civil común, federal y militar, hasta que el 12 de noviembre de 2001 se envió el caso a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos quien el 12 de octubre de 2005 admitió el caso. El 15 de marzo de 2008 el caso fue enviado a la Corte Interamericana de Derechos Humanos quien el 23 de noviembre de 2009 determinó la culpabilidad del Estado Mexicano y denunció la existencia de un contexto de violaciones sistemáticas y masivas a los derechos humanos durante la llamada *guerra sucia*.

La sentencia también cuestionó el fuero militar y ordenó a las autoridades mexicanas adoptar reformas para garantizar que las violaciones a derechos humanos cometidas por militares en contra de civiles sean juzgadas en tribunales ordinarios.

³⁰ El 1 de octubre del año 2010, la CIDH emitió dos sentencias conjuntas en las que condena al Estado mexicano por las violaciones sexuales y tortura que las indígenas me'phaa Inés Fernández Ortega y Valentina Rosendo Cantú sufrieron en el año 2002 por parte de soldados del Ejército mexicano, en las comunidades de Barranca Bejuco y Barranca Tecuani, ubicadas en el municipio de Ayutla de los Libres en el estado de Guerrero. En dichas sentencias, la CIDH ordenó medidas como: la investigación eficaz de las violaciones sexuales y el procesamiento de los militares responsables en la justicia civil, en condiciones de seguridad para las víctimas; la realización de procedimientos disciplinarios para los funcionarios que, con su negligencia, obstaculizaron el avance de las investigaciones; la reparación material del daño; la garantía de que hechos similares no vuelvan a suceder a otras mujeres, mediante la provisión de servicios médicos adecuados para mujeres víctimas de violencia sexual; la continuación en la estandarización de un protocolo de actuación respecto de la atención e investigación de violaciones sexuales; y la capacitación de funcionarios.

Asimismo, en el ámbito internacional, el tema de los derechos humanos en México cobró una importancia sustancial en el contexto de la aplicación del Examen Periódico Universal (EPU) por parte del Consejo de Derechos Humanos de la ONU en el año 2009.

El gobierno mexicano, la CNDH (2008) y diversas OSC presentaron informes paralelos sobre la situación de los derechos humanos en el país ante el Consejo de DH de la ONU, lo cual dio paso a un amplio debate interno respecto de las divergencias entre el diagnóstico oficial y el de las OSC.

Mientras el gobierno mexicano resaltó en su informe³¹ una gran lista de reformas e iniciativas en materia de derechos humanos³², las OSC en sus informes alternativos³³ manifestaron la falta de aplicación o impacto de las políticas en materia de derechos humanos del gobierno mexicano y denunciaron el empeoramiento en las violaciones a estos derechos en muchas regiones del país³⁴. Como resultado de la evaluación realizada a México en el EPU, el grupo de trabajo de la ONU formuló 83 recomendaciones al país con objeto de que mejore las condiciones que afectan a los derechos humanos. De las cuales, el gobierno mexicano aceptó sin reservas 83 y dejó 8 en espera (ONU, 2009).

Entre las recomendaciones aceptadas, destacan aquellas relativas a la armonización legislativa de las normas nacionales con los instrumentos internacionales firmados y ratificados por el país.

También puede mencionarse la recomendación, suscrita por Holanda, Reino Unido, Alemania, Noruega, Bangladesh, Dinamarca y Perú, de proteger a los periodistas víctimas de presiones, intimidaciones y asesinatos por investigaciones sobre corrupción y narcotráfico.

Respecto de las recomendaciones en espera, la más significativa trata principalmente de la solicitud de abolición de la figura jurídica del arraigo, muy aplicada en México, que obliga a una

Este caso fue paradigmático pues tocó puntos nodales sobre la situación actual de los derechos humanos en México como los abusos ocasionados por la militarización de la vida pública y la falta de acceso a la justicia por parte de las víctimas, así como la necesidad de reformar el sistema de justicia militar para acotar el fuero.

³¹ SEGOB, Informe presentado de conformidad con el párrafo 15 a) del anexo a la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos-México, 2008.

³² Entre los avances y logros en materia de derechos humanos, el gobierno mexicano destacó la elaboración y aplicación del Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012 como parte de una estrategia integral incluida en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. También, reafirmó el compromiso de México con los derechos humanos reflejado en firma y ratificación de los instrumentos internacionales y regionales más importantes en la materia.

³³ OSC, Informe sobre la situación de los derechos humanos en México elaborado por las organizaciones de la sociedad civil para el Examen Periódico Universal, 2008.

³⁴ Como ejemplo, la organización Amnistía Internacional (2009) afirmó en un comunicado de prensa publicado en febrero de 2009 que el informe del gobierno mexicano, entregado al Consejo de DH de la ONU, no reflejaba la real situación de los derechos humanos en el país, pues no dio información sobre los progresos para impedir que sigan cometiéndose violaciones de derechos humanos y para poner fin a la impunidad. Asimismo, las OSC en México denunciaron en su informe alternativo la crisis en materia de seguridad pública y derechos humanos que aqueja al país, al seguirse presentado de manera cotidiana casos de tortura, ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas en el marco de una estrategia de combate militarizado al crimen organizado.

persona por orden judicial a permanecer en arresto domiciliario sin inculpación (medida que para Nueva Zelandia y Suiza puede considerarse una detención arbitraria).

Debe destacarse también la recomendación interpuesta por Perú, Uruguay, Rusia y Corea que insta a México a garantizar que todas las violaciones a los derechos humanos sean atendidas por tribunales civiles, aun en el caso de que estas sean cometidas por integrantes de las fuerzas armadas que gozan de fuero militar.

Paralelamente a la evaluación hecha a México en el EPU, en 2009 fueron publicados dos informes muy importantes que documentaron la situación de los derechos humanos en el país y reafirmaron lo expuesto en otras evaluaciones hechas con anterioridad.

El contexto de ambos informes se ubica en el marco de la estrategia del gobierno de Felipe Calderón en contra del crimen organizado, que ha dado como resultado un agravamiento de las violaciones a los derechos humanos.

El primero se dio en abril de 2009, cuando Human Rights Watch publicó su informe denominado *Impunidad Uniformada. Uso indebido de la justicia militar en México para investigar abusos cometidos durante operativos contra el narcotráfico y de seguridad pública* (2009).

En el informe, Human Rights Watch da cuenta de la difícil situación de México en materia de seguridad pública. Menciona las luchas territoriales entre poderosos cárteles de narcotraficantes, el tráfico de armas y el desmesurado aumento en el número de secuestros y ejecuciones cometidas en varios estados de la República, y hace hincapié en el aumento significativo de víctimas mortales, tanto civiles como policíacas y castrenses.

Asimismo, el informe documenta ampliamente las graves violaciones de derechos humanos cometidas por las fuerzas armadas en el marco de sus actividades de seguridad pública, como asesinatos, torturas, violaciones sexuales y detenciones arbitrarias.

Desde la perspectiva de Human Rights Watch, los abusos de militares en contra de la población civil atenta contra el objetivo esencial de poner fin a la violencia generalizada en el país producto de las actividades criminales, pues en vez de fortalecerse el respeto y aplicación de la ley, se produce un clima de desconfianza y temor entre la sociedad contra las fuerzas armadas.

En el Informe también se denuncia uno de los asuntos ya recomendados a México durante el EPU y que el gobierno decidió reservarse:

“Una de las principales causas por las cuales estos abusos continúan ocurriendo es que los responsables no son sancionados. Y esta falta de sanciones se debe, en gran parte, a que la mayoría de estos casos terminan siendo investigados y juzgados por los propios militares.

Al permitir que las fuerzas armadas se investiguen a sí mismas mediante un sistema de justicia militar que carece de garantías básicas de independencia e imparcialidad, México está, en los hechos, permitiendo que los militares que participan en actividades de seguridad pública cometan violaciones atroces de derechos humanos impunemente” (Human Rights Watch, 2009: 3).

La importancia del Informe de Human Rights Watch radica en que aporta elementos para comprender las causas estructurales que desencadenan el clima de violencia en el país. Más allá de centrar su análisis en cuestiones coyunturales, localiza el origen del problema en las deficiencias del sistema de justicia, sobre todo el militar, que es incapaz de impartir justicia a las víctimas de delitos y violaciones a los derechos humanos, lo cual incentiva y perpetua la comisión de estos.

El segundo de los informes publicados durante 2009, fue el elaborado por la OACNUDH-México el cual fue denominado *Defender los derechos humanos: entre el compromiso y el riesgo. Informe sobre la situación de las y los Defensores de Derechos Humanos en México (2009)*.

Este informe reafirmó muchos de los planteamientos expuestos tanto en el *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México (2003)* como en las recomendaciones a México contenidas en el Examen Periódico Universal en torno a la situación de los defensores de los derechos humanos en el país.

En términos generales, el documento denuncia la situación de vulnerabilidad y agresión que padecen los defensores de derechos humanos en México, debido a la falta de reconocimiento social, el adverso contexto en el que se desempeñan y a la acción de grupos delictivos y de poder que ven su labor como una amenaza a sus intereses.

A este respecto, el informe expresa textualmente:

“Su trabajo se desempeña en un contexto adverso, en el que se enfrentan con altos niveles de violencia e inseguridad, con zonas de penumbra en las cuales no han logrado permear las transformaciones democráticas experimentadas en el país en los últimos años, con resistencias y prejuicios planteados por algunos sectores sociales renuentes a los cambios en el orden moral y social, así como con un modelo económico que al no lograr reducir las brechas de desigualdad, genera enfrentamientos entre los intereses de grupos económicos y los derechos de aquellas personas que se encuentran marginadas de los beneficios del desarrollo.

(...) Los eventos de agresión y obstaculización registrados por la OACNUDH permiten hablar de una situación de riesgo en la que las y los defensores han sido víctimas de amenazas, actos de hostigamiento, injerencias arbitrarias, uso arbitrario del sistema penal e, incluso, violaciones a sus derechos a la vida, la integridad, libertad y seguridad personal relacionadas presuntamente por su actividad de defensa” (OACNUDH, 2009: 3).

La OACNUDH denuncia que la impunidad constituye el principal factor que aumenta el riesgo de los defensores de los derechos humanos en México, los cuales permanecen en una situación de indefensión y desprotección. La institución señala que del total de casos registrados y documentados por ella, sólo en el 1.5 % se había logrado procesar y sancionar a los responsables.

Adicionalmente, el informe de la OACNUDH expone que las acciones gubernamentales para combatir el problema han sido insuficientes, puesto que no se han adoptado las medidas necesarias para reducir y eliminar factores de riesgo, y responder oportunamente a las situaciones de agresión en contra de los defensores y garantizar su protección.

Un aspecto muy significativo que también aborda el informe es el hecho de que las acciones de las instituciones de protección y defensa de los derechos humanos en México, tanto a nivel nacional como local, están desvinculadas y en ocasiones contrapuestas con la labor de los defensores, lo cual redundará en una menor efectividad del trabajo de ambos actores.

Finalmente, el informe expone diez recomendaciones al gobierno mexicano con el fin de mejorar las condiciones en las que se desempeñan los defensores de derechos humanos en el país. Entre ellas se encuentran las siguientes:

- Se recomienda a las autoridades federales y estatales difundir masivamente la labor de los defensores de los derechos humanos en el país, con el fin de reconocer la legitimidad de su trabajo.
- Se insta a incorporar plenamente en la normatividad nacional y local la *Declaración sobre defensores de derechos humanos*.
- Se recomienda al gobierno federal junto con las OSC a definir e implementar un mecanismo nacional de protección para los defensores de los derechos humanos, que incluya a otros sectores vulnerables como los periodistas.
- Se recomienda revisar el Código de Justicia Militar para garantizar que las violaciones a los derechos humanos cometidas por elementos militares sean competencia exclusiva de la justicia civil.
- Se recomienda a los organismos públicos de derechos humanos en México la creación de programas especializados en el tema de defensoras y defensores, que permitan la articulación de planes de acción conjunta así como mecanismos para su protección.

Con base en la revisión de los informes anteriores, puede afirmarse que México ha tenido avances significativos en materia de derechos humanos, debido a la construcción de una compleja normatividad y una amplia institucionalidad capaces de generar las condiciones necesarias para garantizarlos.

Sin embargo, pese a los esfuerzos gubernamentales, no se ha logrado diseñar y aplicar una política pública integral que permita la adopción y aplicación de las medidas necesarias para la prevención y protección de los derechos humanos y, en su caso, la aplicación de las sanciones correspondientes a quien cometa acciones que atentan contra estos.

Los graves problemas que aquejan a México en materia de seguridad pública y derechos humanos encuentran sus principales causas en el paulatino debilitamiento del Estado de Derecho y en la fragilidad de las instituciones encargadas de la impartición de justicia y bienestar social. Estas instituciones frecuentemente son vulnerables a las presiones de grupos de poder, cuyos intereses generalmente son contrarios a los de la mayoría de la población, con lo cual se propician en la sociedad mexicana relaciones de inequidad e impunidad.

2.2.5 El papel de la CNDH en la promoción y defensa de los DH en México: la visión institucional contra la visión de las OSC de derechos humanos nacionales e internacionales

En la última década la situación de los derechos humanos en México presenta importantes avances así como notables deficiencias, expuestas y documentadas por diversas instituciones nacionales e internacionales y por OSC con amplia experiencia en la materia.

En este sentido, la CNDH, transcurridos 19 años de su creación y con una evolución normativa e institucional, ha realizado aportaciones significativas en el ámbito de la investigación y la documentación de casos de violaciones a los derechos humanos, en su calidad de institución nacional de protección de estos derechos en México (*Ombudsman*).

En el caso del presente estudio, el periodo de análisis institucional de la CNDH abarca diez años comprendidos desde 1999 hasta 2009, a través de los cuales su presencia y actuación han constituido un claro avance en la transición democrática mexicana y han propiciado un amplio debate en torno a los derechos humanos en el país.

Desde su creación en 1990 y hasta 1999, la CNDH fue presidida por tres personas designadas por el presidente de la República en turno: Jorge Carpizo (1990-93), Jorge Madrazo (1993-96) y Mireille Roccatti (1997-99).

Con la reforma constitucional de 1999, la CNDH adquirió una mayor autonomía de gestión y presupuestaria y se consolidó como una institución tipo *Ombudsman* en México. A partir de entonces, el interés social por ocupar la presidencia del organismo autónomo creció significativamente³⁵.

En un proceso de elección, que por primera vez fue público y marcado por la polémica, el Senado de la República designó al Dr. José Luis Soberanes Fernández como presidente de la CNDH para el periodo 1999-2004.

En primer lugar, debe mencionarse que, tras las reformas de 1999, la Dra. Roccatti fue destituida intempestivamente de su cargo como *Ombudsman* nacional sin haber terminado su periodo de ley, debido a que los senadores en turno decidieron darle retroactividad a ésta con el fin de destituirla.

Este hecho desencadenó una gran cantidad de críticas por parte de las OSC, quienes manifestaron públicamente que la acción de los senadores obedeció a intereses políticos, vulneró el principio de inamovilidad del *Ombudsman* y trastocó su autonomía (Aguayo, 2004). En diversos medios de comunicación se difundió la versión de que los senadores confabularon en contra de la Dra. Roccatti, pues estaban molestos e incómodos por su actuación al haber emitido recomendaciones contrarias a sus intereses políticos.

En segundo lugar, la designación del Dr. José Luis Soberanes fue otro aspecto muy impugnado por las OSC con mayor experiencia en el quehacer de los derechos humanos en México.

Después de que la Comisión de Derechos Humanos del Senado realizara múltiples comparecencias públicas a reconocidos especialistas con una amplia trayectoria en la materia, la Junta de Coordinación Política decidió conformar una terna de la que finalmente sería electo el Dr. Soberanes, quien hasta ese momento no era una figura reconocida en el ámbito de los derechos humanos (Aguayo, 2001)³⁶.

Para Sergio Aguayo (2004), la elección del Dr. Soberanes fue un hecho de simulación legislativa y de consecuencias graves para el futuro de la CNDH, toda vez que un elemento indispensable de la figura del *Ombudsman* es su legitimidad de origen.

³⁵ De acuerdo a la *Gaceta* del Senado, las principales personalidades contendientes a ocupar el cargo en 1999 fueron: Miguel Sarré, Luis de la Barreda, Luis Ponce de León, Guillermo Velasco Arzac, Benjamín Laureano, José Luis Pérez Canchola, Guadalupe Morfín y José Luis Soberanes.

³⁶ Durante el proceso de su elección, el Dr. Soberanes sólo obtuvo nueve cartas de OSC apoyando su candidatura. Además, su reconocida y sólida carrera académica contrastó notoriamente con su débil trayectoria en el conocimiento y defensa de los derechos humanos en el país, reflejada en el curriculum que presentó al postularse como aspirante al cargo de presidente de la CNDH en 1999.

Por esta razón, la gestión del Dr. Soberanes al frente de la CNDH estuvo caracterizada por un clima de constantes confrontaciones con las OSC más reconocidas³⁷, las cuales vieron en su persona y su gestión graves problemas y deficiencias comenzando por su imposición durante el proceso de su elección y su inexperiencia en el quehacer de los derechos humanos.

Esta situación alcanzó su clímax cuando en noviembre de 2004, el Senado de la República decidió reelegir al Dr. Soberanes en su encargo como *Ombudsman* nacional para el periodo 2004-2009.

Las OSC, mediante varios desplegados, comunicados de prensa e informes³⁸, manifestaron su inconformidad ante el hecho de su reelección esgrimiendo argumentos que buscaron fundamentar las deficiencias de su gestión hasta ese momento, entre los cuales destacan los señalamientos respecto de las escasas recomendaciones emitidas por la CNDH en relación al número de quejas recibidas y el constante aumento presupuestal, así como las constantes acusaciones de opacidad y falta de transparencia en el manejo de información y recursos.

Por supuesto, la respuesta del Dr. Soberanes ante estas acusaciones no se hizo esperar. A través de una campaña mediática, acusó a las OSC de entablar una “guerra sucia” en su contra y cuestionó su representatividad, eficacia y transparencia³⁹. En contraposición, el Dr. Soberanes enumeró a una amplia cantidad de organizaciones civiles que respaldaron su gestión.

Al respecto, Sergio Aguayo comentó:

“Hace un quinquenio el doctor Soberanes recibió nueve cartas de respaldo de ONG; en esta ocasión captó 730 a favor de su reelección. Sin embargo, existen sospechas sobre los métodos empleados para lograr el explosivo crecimiento de su popularidad. Hay rumores sobre prácticas corporativas y una certidumbre total sobre dos reuniones pagadas en su totalidad por la CNDH. En el 2003 se llevaron a 600 ONG a Puerto Vallarta y en septiembre del 2004 convidaron a un número superior a Playa del Carmen, Quintana Roo.

³⁷ A lo largo de la gestión del Dr. Soberanes al frente de la CNDH ha existido un debate respecto de su representatividad ante las OSC. Mientras las OSC con más trayectoria en la defensa y promoción de los derechos humanos en México criticaron duramente a la institución, la CNDH mantuvo estrechas relaciones con un gran número de OSC de corte asistencialista que apoyaron y validaron su actuación.

En este sentido, la presente investigación presenta y toma en consideración los puntos de vista emitidos por algunas de las OSC en relación a la CNDH tomando como criterio fundamental su trayectoria y experiencia en la investigación, promoción y defensa de los derechos humanos, más allá de consideraciones de carácter cuantitativo.

³⁸ Véase la nota publicada por la agencia *Notimex* “Soberanes unifica a las ONG en su contra” el día 26 de octubre de 2004.

Consultado en: <http://www.fundar.org.mx/dhSeguimiento/Prensa/ArticulosdePrensa/26102004SoberanesUnificaONG.htm>

Fecha: 9-01-10

Véase la nota publicada por Ximena Peredo en el portal electrónico En Línea Directa “El Ombudsman enojado”, el 18 de octubre de 2004.

Consultado en: http://www.fundar.org.mx/dhSeguimiento/Opiniones/linea_directa.htm Fecha: 8-02-10

Véase el desplegado de OSC denominado “No a la ratificación de Soberanes, sí a la elección de los candidatos ciudadanos: Guadalupe Morfín, Emilio Álvarez, Oscar González y Bernardo Romero” (16 de octubre de 2004) Consultado en: <http://www.derechoshumanos.org.mx/modules.php?name=News&file=article&sid=246> Fecha: 7-02-10

³⁹ Véase la nota publicada por el periódico *Milenio* “Guerra sucia de ONG en mi contra: Soberanes” el día 18 de octubre de 2004.

Consultado en: <http://www.fundar.org.mx/dhSeguimiento/Prensa/ArticulosdePrensa/18102004guerrasucia.htm>

Fecha: 7-02-10

Existe una versión muy generalizada de que se los llevaron a pasear por costosos lugares de veraneo para cultivar su respaldo a la reelección del doctor Soberanes.

El mejor antídoto para los rumores y la suspicacia es la información que en este caso es inexistente. La CNDH se ha hecho la remolona para responder a las peticiones de información sobre los organismos civiles que fueron invitados a las playas, los criterios empleados para seleccionarlos, los resultados conseguidos y el costo que tuvieron los convivios. El Senado tampoco ha hecho pública la lista de quienes apoyan al doctor Soberanes (y a los otros aspirantes a presidente), lo que impide conocer qué tan representativas son las 730 que lo apoyan” (Aguayo, 2004 b).

Por lo anteriormente expuesto, y debido a que el periodo de análisis institucional de la CNDH comprendido en la presente investigación coincide con la gestión del Dr. Soberanes como su titular, resulta indispensable realizar una breve revisión de la actuación de la CNDH en la protección y promoción de los derechos humanos considerando la información institucional como la proporcionada por las OSC.

Los principales documentos oficiales a través de los cuales puede conocerse la labor de la CNDH son los informes anuales y de actividades, que periódicamente publica la institución con la finalidad de difundir su quehacer cotidiano, logros y avances en materia de derechos humanos.

También, a través de su lectura, puede conocerse la situación de los derechos humanos en el país así como las acciones gubernamentales e institucionales de la CNDH para solventar dicha problemática.

De acuerdo a datos oficiales del Programa General de Quejas⁴⁰, los principales servicios ofrecidos por la CNDH alcanzaron un total de 220 mil acciones durante el periodo 1999-2009, de las cuales 137 312 fueron orientaciones jurídicas, 31 759 remisiones a otras autoridades vía oficio de presentación y 12 548 revisiones de escritos de quejas o recursos de revisión, entre otras acciones (CNDH, 2009).

Asimismo, la CNDH atendió en dicho periodo un total estimado de 46 733 expedientes de quejas de los cuales 24 840 fueron clasificados como hechos presuntamente violatorios de los derechos humanos. Cabe señalar, que el número de quejas presentadas ante a la CNDH se incrementó de manera sostenida pasando de 4 473 en 1999 a 6001 en 2009 (CNDH, 2009).

Entre los principales motivos que generaron quejas relativas a hechos presuntamente violatorios de los derechos humanos, se encuentran los de ejercicio indebido de la función pública y la

⁴⁰ En este Programa se reflejan aspectos esenciales de las tareas realizadas por el *Ombudsman*, como son la recepción, la calificación, el registro, la investigación y la conclusión de los expedientes de queja por presuntas violaciones a los derechos humanos.

negativa al derecho de petición. El número de servidores públicos señalados como presuntos responsables fue cercano a 25 000, de los cuales el 28% eran pertenecientes a organismos de seguridad pública, el 24 % al Sector Salud y 15 % a la Secretaría de la Defensa Nacional (CNDH, 2009).

Otros datos importantes son aquellos relativos a los expedientes de queja que terminaron vía conciliación o derivaron en la emisión de recomendaciones por parte de la CNDH.

De 1999 a 2009, 2825 casos terminaron vía conciliación con relación a autoridades pertenecientes al gobierno federal, 307 del Sector Salud, 274 de la Secretaría de la Defensa Nacional y 134 de Seguridad Pública (CNDH, 2009).

Paralelamente, la CNDH emitió, en el periodo de tiempo mencionado, un estimado de 565 recomendaciones particulares a autoridades de diversos sectores. Entre los principales se encuentran los Gobiernos estatales con 211, los Gobierno municipales con 164, el Gobierno Federal con 114, el Sector Salud con 102, la Secretaría de la Defensa Nacional con 59 y los organismos de Seguridad Pública Federal con 36 recomendaciones recibidas respectivamente (CNDH, 2009).

Respecto al seguimiento de las recomendaciones, la CNDH informa que de las 565 recomendaciones emitidas de 1999 a 2009, el 45.48 % de las mismas fueron aceptadas por las autoridades correspondientes con pruebas de cumplimiento parcial, mientras que el 17.39 % de ellas no fueron aceptadas. Destaca el hecho de que sólo el 9.2 % de las mismas fueron aceptadas con pruebas de cumplimiento total y un 14 % aún no han sido contestadas (CNDH, 2009).

-Recomendaciones particulares más relevantes

De las 565 recomendaciones particulares emitidas por la CNDH de 1999 a 2009, a continuación se señalan aquellas derivadas de casos que, por su gravedad e interés público, fueron paradigmáticos de la situación de los derechos humanos en México y de la actuación de la CNDH:

- Recomendación 26/2001 *Caso sobre los expedientes de 532 casos de personas incluidas en las quejas sobre desapariciones forzadas ocurridas en la década de los setenta y principios de la de los ochenta del siglo XX*
- Recomendación 38/2006 *Caso de los hechos de violencia suscitados los días 3 y 4 de mayo de 2006 en los municipios de Texcoco y San Salvador Atenco, Estado de México*

- Recomendación 34/2007 *Caso de la señora Ernestina Ascensio Rosaria*
- Recomendación 37/2007 *Caso de 14 mujeres víctimas de atentados a su integridad personal y libertad sexual y otros por parte de elementos del Ejército Mexicano, en la zona de tolerancia de Castaños, Coahuila*
- Recomendación 49/2008 *Caso de discriminación por razón de salud a elementos adscritos a la Sedena por padecer VIH/ SIDA*
- Recomendación 50/2008 *Caso del homicidio del señor Bradley Roland Will, reportero gráfico de la empresa Indymedia*
- Recomendación 64/2008 *Caso de los trabajadores de la empresa Industrial Minera México, S. A. de C. V. (Unidad Pasta de Conchos)*
- Recomendación 16/ 2009 *Caso de la detención de la señora Lidia Cacho Ribeiro*

-Recomendaciones generales más relevantes

Con las modificaciones al Reglamento Interno de la CNDH el 12 de septiembre del año 2000 y la adición del artículo 129 bis al mismo, la CNDH fue facultada para emitir *recomendaciones generales*. Del año 2000 al 2009, la CNDH emitió un total de 16 recomendaciones generales con el fin de proponer medidas que redujeran el riesgo de violaciones a los derechos humanos en el país (CNDH, 2009).

Entre las más relevantes, se encuentran las siguientes:

- Recomendación general 2/2001 *Sobre la práctica de las detenciones arbitrarias.*
- Recomendación general 7/2004 *Sobre las violaciones a la libertad de expresión de periodistas o comunicadores.*
- Recomendación general 10/2005 *Sobre la práctica de la tortura.*
- Recomendación general 12/2006 *Sobre el uso ilegítimo de la fuerza y de las armas de fuego por los funcionarios o servidores públicos encargados de hacer cumplir la ley.*
- Recomendación general 13/2006 *Sobre la práctica de verificaciones migratorias ilegales.*
- Recomendación general 14/2007 *Sobre los derechos de las víctimas de delitos.*
- Recomendación general 15/2009 *Sobre el derecho a la protección de la salud.*

-Informes especiales

En el periodo de 1999 a 2009, el presidente de la CNDH, haciendo uso de sus atribuciones legales⁴¹, presentó a la opinión pública y a las autoridades correspondientes 25 informes especiales que abordaron y documentaron casos de violaciones graves a los derechos humanos (CNDH, 2009).

Entre los informes especiales más destacados se encuentran los siguientes:

- *Informe especial sobre las quejas en materia de desapariciones forzadas ocurridas en la década de los setenta y principios de los ochenta (2001).*
- *Informe especial sobre los casos de homicidios y desapariciones de mujeres en el municipio de Ciudad Juárez, Chihuahua (2003).*
- *Informe preliminar de las acciones realizadas en el caso de los hechos de violencia suscitados en los municipios de Texcoco y San Salvador Atenco, Estado de México (2006).*
- *Informe especial sobre los hechos sucedidos en la ciudad de Oaxaca del 2 de junio de 2006 al 31 de enero de 2007 (2007).*
- *Segundo informe especial de la CNDH sobre el ejercicio efectivo del derecho fundamental a la seguridad pública en nuestro país (2008).*

-Acciones de inconstitucionalidad promovidas por la CNDH

Tal y como se expuso en el capítulo primero y en los párrafos anteriores del presente capítulo de este estudio, el inciso g de la fracción II del artículo 105 constitucional faculta a la CNDH para interponer acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución mexicana.

Con base en esta facultad que la CNDH ejerce desde septiembre de 2006, la institución ha interpuesto 13 recursos de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de México por casos de diversa índole tanto del ámbito nacional como local (CNDH, 2009).

De los cuales, uno de ellos fue el que mayor relevancia y repercusión adquirió a nivel nacional a pesar de tratarse de un caso del ámbito local (reformas al Código Penal para el Distrito Federal):

- *Acción de inconstitucionalidad 146/ 2007, promovida contra la reforma a los artículos 144, 145, 146 y 147 del Código Penal para el Distrito Federal; la adición del tercer*

⁴¹ Artículo 174 del Reglamento Interno de la CNDH.

párrafo al artículo 16 bis 6, y la adición del artículo 16 bis 8 a la Ley de Salud para el Distrito Federal, realizadas mediante Decreto publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 26 de abril de 2007.

A partir de 1999, la CNDH, con el objetivo de replantear y realizar acciones concretas de defensa y promoción de los derechos humanos en México, ha creado y/o consolidado programas especiales de protección y defensa de estos derechos, los cuales se enlistan a continuación (CNDH, 2009):

- Programa de Protección y Observancia de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas.
- Programa de Atención de Quejas relacionadas con Personas Reportadas como Desaparecidas.
- Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de los Derechos Humanos.
- Programa de Visitas a Lugares de Detención en Ejercicio de las Facultades del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos y Degradantes.
- Programa de Atención a Migrantes.
- Programa contra la Trata de Personas.
- Programa de Igualdad entre Mujeres y Hombres.

En materia de promoción y observancia de los derechos humanos, de 1999 a la fecha la CNDH ha implementado diversos programas cuyo objetivo ha sido otorgar atención especializada a la problemática de sectores sociales en situación de vulnerabilidad y expuestos a múltiples violaciones a sus derechos. Estos programas, principalmente centrados en labores de promoción de una cultura de los derechos humanos en el país, son los siguientes (CNDH, 2009):

- Programa de Asuntos de la Mujer, la Niñez y la Familia.
- Programa de Gestión de Asuntos sobre Beneficios de Libertad Anticipada para Indígenas.
- Programa de Gestión de Asuntos sobre Beneficios de Libertad Anticipada, Traslados Penitenciarios y Contra la Pena de Muerte de Nacionales en el Extranjero.
- Programa de Visitas de Supervisión Penitenciaria.
- Programa de Promoción de los Derechos Humanos de las Personas que Viven con VIH y/o SIDA.
- Programa de Atención a Víctimas del Delito.

En el mes de octubre de 2009, la CNDH presentó ante la opinión pública el proyecto denominado *Los Derechos Humanos en México: un diagnóstico en cifras* como un esfuerzo de aproximación numérica acerca de cómo se registran las principales violaciones a los derechos humanos reportadas en el país, en el periodo comprendido de 1990 a 2008.

Con los datos expuestos, puede sustentarse la afirmación de que la CNDH ha desempeñado una función valiosa al identificar y documentar problemas de derechos humanos en México, así como impulsar con su labor medidas gubernamentales para solucionarlos.

Sin embargo, en consideración de las múltiples críticas en contra de la actuación de la CNDH emitidas por las más destacadas OSC de derechos humanos, algunas de ellas muy bien fundamentadas, se presenta a continuación un breve recuento de éstas.

-El punto de vista de las OSC

En los últimos años, la evaluación y seguimiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha cobrado una gran importancia para las OSC y algunas universidades.

En el año 2003, el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), en colaboración con la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México (FLACSO), desarrolló un proyecto de investigación aplicada llamado *Programa Atalaya* que sigue funcionando hasta la fecha⁴².

A través de este Programa, el ITAM ha realizado un análisis de gestión del desempeño de la CNDH en la promoción y protección de los derechos humanos con la finalidad de evaluar y exigir resultados a la institución, principalmente en términos de transparencia y rendición de cuentas.

Otras instituciones como Human Rights Watch, el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, Fundar Centro de Análisis e Investigación, la Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH), el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Prodh), el Centro de Derechos Humanos de la Montaña de Guerrero “Tlachinollan”, la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos y el Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE) han emprendido diversos proyectos de monitoreo del *Ombudsman* nacional⁴³ con la

⁴² Para una información más detallada respecto de este programa consulte la página Web: <http://atalaya.itam.mx/>

⁴³ Como ejemplo pueden mencionarse los siguientes proyectos:

-*Proyecto Monitor del Sistema Ombudsman* de Fundar, Centro de Análisis e Investigación.

-*Vigía Ciudadano del Ombudsman* de la Academia Mexicana de Derechos Humanos. Consulte la página Web: http://www.amdh.org.mx/vigia_ciudadano/

finalidad de exigir el cumplimiento de su mandato legal en consideración de sus amplias facultades legales y recursos públicos.

Como resultado de estos proyectos, estas instituciones publicaron informes que constituyen fuentes confiables de información para conocer la labor de la CNDH, puesto que están respaldados por investigaciones que sustentan cada una de las conclusiones a las que llegan.

A través de estos documentos estas instituciones expresaron sus opiniones y puntos de vista con relación al desempeño institucional de la CNDH. Asimismo, hicieron uso de diversas estrategias de difusión pública como la emisión de comunicados de prensa, desplegados y apariciones constantes en medios de comunicación masiva.

Cabe destacar que en las evaluaciones y análisis de gestión independientes se expusieron principalmente cuestiones relativas a su autonomía, el impacto real de su labor en la sociedad y asuntos en materia de transparencia y rendición de cuentas.

En el periodo comprendido entre 1999 y 2009, los informes y publicaciones más relevantes publicados por las OSC respecto de la labor de la CNDH son:

- En febrero de 2008, la organización civil internacional Human Rights Watch publicó el informe *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos: Una evaluación crítica* (2008).

En este informe, Human Rights Watch analizó el trabajo de la CNDH en más de 40 casos de violaciones a derechos humanos en México, como los múltiples abusos cometidos por militares en operaciones de seguridad pública, la represión policial contra manifestantes en San Salvador Atenco y los asesinatos de mujeres en Cd. Juárez.

Además, el informe analizó las acciones y la postura institucional de la CNDH ante la expedición de leyes violatorias de derechos fundamentales, tales como las reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión y la Ley Federal de Telecomunicaciones en el año 2006 que restringían la libertad de expresión, y la ley de 2007 que despenalizó el aborto antes de las 12 semanas de gestación en el Distrito Federal.

En sus conclusiones, Human Rights Watch estableció que la CNDH cuenta con herramientas suficientes para cumplir con su mandato legal de promoción y protección de los derechos humanos en México, debido a sus amplias facultades normativas y cuantiosos recursos económicos y humanos. En este sentido, el informe destacó la actuación histórica de la CNDH en

la documentación de múltiples casos de violaciones a derechos humanos e identificación de problemas en torno a los mismos.

Sin embargo, Human Rights Watch señaló en su informe que la CNDH limita su impacto al no promover recursos eficaces para reparar las violaciones de derechos humanos que documenta, ni las reformas legales necesarias para poner fin a prácticas abusivas.

En este aspecto, el informe documentó que la CNDH no presiona a las instituciones estatales a garantizar las sanciones a funcionarios públicos que hayan cometido abusos, no promueve reformas legales para prevenir violaciones a derechos humanos, no objeta las leyes, políticas y prácticas contrarias a estándares internacionales de derechos humanos, no divulga información relativa a su labor con el máximo grado de transparencia y no se involucra constructivamente con otros actores sociales que trabajan en favor de los derechos humanos en México, aún cuando tiene facultades para hacerlo.

El informe de Human Rights Watch (2008) tuvo una gran relevancia a nivel mediático en México y propició un amplio debate en torno a la actuación de la CNDH, del cual fueron participes múltiples actores sociales como OSC, instituciones gubernamentales y la propia Comisión, la cual respondió descalificando este informe en un documento llamado *Precisiones del Consejo Consultivo de la CNDH* (CNDH, 2008)⁴⁴.

- En noviembre de 2008, el ITAM publicó un documento llamado *La tarea fundamental y el mayor desempeño del Ombudsman Nacional: la atención a quejas* (2008).

En este documento, el ITAM presentó un resumen de los principales resultados producto de la implementación del Programa Atalaya de análisis de gestión de la CNDH desde el año 2003. Como resultado del análisis de los informes anuales del Programa y del examen de una muestra de expedientes de queja, el ITAM documentó diversas irregularidades en la atención, procesamiento y conclusión de los expedientes de queja recibidos y manejados por la CNDH.

Entre los principales señalamientos del documento, resaltó la autolimitación de la CNDH para atender plenamente los alegatos de los quejosos y resolver los problemas de fondo que generan recurrentemente quejas similares contra las mismas autoridades.

⁴⁴ En este documento, la CNDH expuso que el informe de Human Rights Watch no argumentó suficientemente sus afirmaciones al estar fundado en valoraciones subjetivas y contener alrededor de 45 errores. Por su parte, la organización internacional respondió, mediante un comunicado de prensa, que la CNDH no tomó en cuenta las críticas constructivas incluidas en su informe, al responder a éste con argumentaciones caracterizadas por la reiteración, la distorsión, la interpretación errónea y las respuestas ilógicas.

Adicionalmente, el documento mencionó otros problemas que aquejan a la CNDH, principalmente en materia de rendición de cuentas, en la emisión y seguimiento de las recomendaciones y en la interpretación jurídica de su marco normativo.

En materia de rendición de cuentas, el ITAM criticó las reacciones negativas del *Ombudsman* nacional ante el escrutinio de OSC y académicas respecto de su labor, como descalificaciones generales y argumentos formalistas, en vez de mostrar una actitud más constructiva que propicie la discusión y el debate público. Asimismo, denunció el desinterés de la Comisión de Derechos Humanos del Senado, instancia responsable del seguimiento de las actividades de la CNDH, de realizar un escrutinio minucioso sobre la gestión de la institución, lo cual impide realizar una evaluación integral.

Respecto a las recomendaciones, el ITAM resaltó la baja cantidad de recomendaciones emitidas por la CNDH y las deficiencias que presentan, como la falta de oportunidad en su emisión, débil argumentación, ausencia de lenguaje de derechos humanos, poca investigación independiente para comprobar los hechos y una visión reduccionista sobre los hechos materia de la queja.

Asimismo, el documento señala que el seguimiento de las recomendaciones por parte de la CNDH únicamente se realiza mediante la verificación de documentos enviados por las autoridades destinatarias, sin verificar de manera activa la forma en que se cumplen efectivamente más allá de los oficios recibidos.

En materia de interpretación normativa, el ITAM señaló que la interpretación formalista que la CNDH hace de su legislación, sumado al deficiente ejercicio de sus facultades, la falta de respuesta adecuada a las quejas que recibe y la poca publicidad realizada a la mayor parte de sus recomendaciones, son muestra de una visión reduccionista y limitada sobre las posibilidades de la institución.

En este sentido, el ITAM demandó que, de no tomarse las medidas necesarias para subsanar las deficiencias de la CNDH, esta institución dejará de cumplir con su misión fundamental, aún cuando pueda realizar otras acciones de difusión y promoción de los derechos humanos. Lo anterior, en virtud de que la atención eficiente y oportuna de las quejas es una labor primordial de todo *Ombudsman* que justifica sus atribuciones legales y los recursos que recibe.

- En 2009, la asociación civil Fundar, Centro de Análisis e Investigación publicó un informe denominado *Los Organismos Públicos de Derechos Humanos en México. Nuevas instituciones, viejas prácticas* (2009).

De acuerdo a la investigación de Fundar, los OPDH en México (dentro de los cuales la CNDH juega un papel importante) presentan deficiencias y limitaciones derivadas de su debilidad institucional frente a los poderes públicos y la reproducción de prácticas ligadas a vicios de la cultura política en México, como la ineficiencia, la lentitud, la corrupción y la irresponsabilidad de los funcionarios quienes laboran en ellas.

En el caso específico de la CNDH, Fundar abordó en su informe diversos temas relacionados con su desempeño institucional a través de la revisión de documentos oficiales y el análisis de casos emblemáticos.

En materia de autonomía presupuestal, el informe estableció que las auditorías oficiales realizadas a la CNDH, sumadas a la política de opacidad característica de la institución, abren paso al uso discrecional de sus recursos públicos.

Posteriormente, Fundar expuso que en el caso de la CNDH en los últimos años presenta problemas de eficiencia y eficacia debido al rezago en la conclusión de quejas recibidas en relación con el incremento de recursos materiales y humanos (en 2007 el rezago fue de casi 25%).

En el informe, Fundar realizó un análisis de la actuación de la CNDH en dos casos específicos: el conflicto en Oaxaca entre la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca en 2006 y las presuntas violaciones a derechos humanos cometidas por elementos militares en contra de la señora Ernestina Ascencio.

En el primer caso, Fundar concluyó que la actuación de la CNDH fue lenta, poco proactiva, insuficiente y extemporánea, debido, entre otras causas, a que la CNDH tardó más de un año en emitir la recomendación correspondiente al caso, no solicitó medidas cautelares para proteger a las víctimas y no tomó las medidas necesarias para procesar penalmente a los responsables ni para buscar la reparación del daño a las víctimas.

En el segundo caso, el informe estableció que la controvertida actuación de la CNDH, la cual dejó serias dudas entre OSC y periodistas, no profundizó en el contenido de todas las investigaciones disponibles sobre el asunto y sobrevaloró determinadas pruebas periciales con

escasos argumentos con los cuales cerró el caso determinando la nula existencia de violaciones a derechos humanos.

Con esta acción, el trabajo de la CNDH dio la apariencia de estar ligado a los intereses del poder público al desvirtuar el sentido esencial de la queja interpuesta y fue una muestra más del formalismo insustancial que caracteriza a la institución.

En diversos comunicados de prensa, notas periodísticas y reportajes especiales de medios independientes se produjo información relativa a la labor de la CNDH, producto de opiniones vertidas por OSC y destacadas personalidades en el ámbito de los derechos humanos en México. Entre los temas más relevantes abordados en estas fuentes de información se exponen los siguientes:

- Eficiencia y Rendición de cuentas

El presupuesto anual de la CNDH aumentó de manera constante durante la gestión del Dr. Soberanes, pasando de 114.4 millones de pesos en 1999 a 912.5 millones de pesos en 2009. Con ello, la CNDH se posicionó como el *Ombudsman* con mayores recursos económicos de América Latina y con uno de los presupuestos más grandes del mundo para una institución de su tipo (Fundar, 2009).

Sin embargo, de acuerdo a la visión de las OSC, el incremento presupuestal no fue acompañado de un fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas. Las denuncias públicas del manejo discrecional de la información en cuanto al manejo de recursos fueron cuantiosas.

En los principales periódicos de circulación nacional, aparecieron notas donde organizaciones nacionales e internacionales y funcionarios públicos calificaron el trabajo de la CNDH como inútil, ineficiente, decepcionante y oneroso⁴⁵.

Las OSC documentaron casos que reflejaron el excesivo gasto de la CNDH en cuestiones no sustanciales respecto de su labor como *Ombudsman*.

Como ejemplo, el semanario de circulación nacional *Proceso* en su edición 1715⁴⁶, citando diversas fuentes de información, proporcionó datos reveladores acerca del manejo presupuestal de la CNDH durante la gestión del Dr. Soberanes:

⁴⁵ Como ejemplo, véase la nota publicada en el periódico *El Universal* "Califican a la CNDH de ser cara e inútil" el día 3 de agosto de 2009. Consultado en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/616538.html> Fecha: 7-02-10

⁴⁶ Véase la nota publicada en *Proceso* "Rebatía por la onerosa CNDH" en la edición 1715 el 13 de septiembre de 2009.

1. En el año 2009, la CNDH canalizó el 75.5% de sus recursos anuales exclusivamente al pago de personal. Además, 92 millones de pesos se emplearon para la compra y remodelación de edificios y 49 millones de pesos se usaron para la adquisición de terrenos.
 2. El aparato burocrático de la CNDH creció en más de 50% y los salarios de los altos funcionarios se incrementaron en más de 80%. En 2009, la CNDH contó con mil 90 servidores públicos a diferencia del *Ombudsman* francés quien ese mismo año contó con 300 empleados. Paralelamente, el presidente de la CNDH percibió en 2009 un sueldo neto de 149 mil 340 pesos mensuales, superior en términos nominales al del presidente de la República.
 3. Los millonarios gastos en contratos para la publicación de libros muchas veces sin relación directa con la defensa de los derechos humanos. En 2006, la CNDH gastó 1 millón 527 mil pesos para editar la obra *Juárez, su obra y su tiempo* y 1 millón 654 mil pesos para editar la obra *Liberales ilustres*, contratando en ambos casos a la editorial mexicana Miguel Ángel Porrúa.
 4. El gasto presupuestal en viajes fue considerable. En 2004, la CNDH firmó un contrato con la empresa Yeshua por 9 millones 565 mil pesos. En 2007, la institución gastó en este rubro 17 millones 391 mil pesos.
- Las críticas en contra del Dr. Soberanes como *Ombudsman* nacional

Además de las críticas emitidas por OSC respecto del proceso de elección y legitimidad del Dr. Soberanes como *Ombudsman* nacional, durante los diez años de su gestión (1999-2009) las opiniones contrarias a su actuación al frente de la CNDH se incrementaron de manera significativa.

Una de las opiniones paradigmáticas de la postura de las OSC en relación con el Dr. Soberanes la emitió el director de la División de las Américas de Human Rights Watch en el contexto de la publicación de su ya citado informe sobre la CNDH en 2008.

En rueda de prensa, José Miguel Vivanco manifestó que la ineficacia de la CNDH no se debía a la carencia de recursos, sino a que el Dr. Soberanes adoptó una serie de prácticas y políticas que perjudicaron en gran medida el desempeño de la institución⁴⁷.

⁴⁷ Véase la nota publicada en el periódico *El Universal* "CNDH, la más costosa de la AL" el día 3 de agosto de 2009. Consultado en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/170341.html>
Fecha: 10-02-10

Posteriormente, Lydia Cacho, periodista y activista de derechos humanos, publicó una investigación referente al *Ombudsman* nacional titulada *Cancerbero del poder. José Luis Soberanes* (2008).

En esta publicación, Cacho afirmó que el presidente de la CNDH impidió que organismos nacionales e internacionales de derechos humanos se convirtieran en actores incómodos para los grupos sociales en el poder.

Además, exhibió que el vínculo entre el Dr. Soberanes y la organización religiosa Opus Dei tuvo efectos negativos en su labor como *Ombudsman*, debido a que sus acciones como servidor público estuvieron influidas por una perspectiva conservadora de la política, de las leyes y el orden social.

Como ejemplo de estas aseveraciones, Cacho presentó las opiniones de especialistas sobre un caso en particular que vinculó los intereses del Dr. Soberanes con los del presidente de México, situación contraria a una de las características esenciales de la institución del *Ombudsman*: la independencia.

Cacho manifestó que el Dr. Soberanes decidió proteger la imagen del Ejército mexicano en el caso de la señora Ernestina Ascencio a cambio de la orden presidencial para destituir al entonces representante de la Oficina del Alto Comisionado de la ONU en México, quien le resultaba notoriamente incómodo.

Las constantes críticas y graves acusaciones en torno a la labor de la CNDH y su titular afectaron sensiblemente el prestigio, imagen y legitimidad de la institución, los cuales son elementos clave para el buen funcionamiento de cualquier *Ombudsman*, pues el peso de sus acciones y recomendaciones, al no ser vinculantes, recaen en su autoridad moral y en la validez de su trabajo ante la opinión pública.

Por ello, estos hechos muestran que la CNDH atraviesa por una etapa histórica caracterizada por una notoria debilidad institucional que afecta su papel como *Ombudsman* en México.

3. El papel del Consejo Consultivo de la CNDH como espacio de participación ciudadana (1999-2009)

Uno de los rasgos distintivos que caracterizan a la institución del *Ombudsman* en México respecto de otras instituciones análogas alrededor del mundo, es la existencia dentro de su estructura jurídica y organizacional de consejos ciudadanos cuya finalidad es orientar, opinar y establecer los lineamientos generales de su actuación.

Una de las funciones relevantes de los consejos es el hecho de que contribuyen a delinear los fundamentos y criterios desde los cuales las instituciones de derechos humanos desarrollan su labor, es decir, delinear las actividades y acciones, según su prioridad, que los *Ombudsman* llevan a cabo para lograr una efectiva defensa de los derechos humanos.

De manera específica, los consejos pueden hacer observaciones a los informes de los *Ombudsman*, solicitar información ampliada en casos específicos, aprobar los reglamentos internos y revisar los presupuestos ejercidos por los OPDH correspondientes a cada entidad federativa mexicana.

De acuerdo a la perspectiva de especialistas en derechos humanos, instituciones académicas y diversas OSC, la integración de los consejos ciudadanos, de acuerdo a los principios de pluralidad y representatividad, es clave para garantizar el funcionamiento y desempeño de las instituciones de derechos humanos estatales y nacionales.

Cada una de las entidades federativas mexicanas elige de manera diferente a los consejeros de sus respectivas instituciones de derechos humanos, sin embargo los procedimientos de elección y reelección para estos cargos suelen ser similares a los de sus titulares. En algunos estados, se contempla la participación de la Sociedad Civil en estos procesos, aunque nuevamente los mecanismos de participación difieren unos de otros dependiendo la entidad en que se ubique la institución.

En este contexto, en el presente capítulo se estudiará el caso específico del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). Particularmente, se realizará un análisis de su actuación a partir de 1999, fecha en que la CNDH adquirió el reconocimiento constitucional como organismo público autónomo, y se desarrollarán los argumentos tendientes a corroborar o falsear las hipótesis planteadas en este estudio, fundamentados en datos, producto del trabajo de campo (realización de entrevistas, cuestionarios y la obtención de documentos oficiales), relacionados con el Consejo Consultivo de la CNDH.

3.1 El Consejo Consultivo de la CNDH: historia, estructura y actuación

La historia del Consejo de la CNDH está intrínsecamente ligada a la historia de la propia institución que funge como *Ombudsman* nacional en México.

Cuando en 1990 se creó por Decreto presidencial la CNDH, también fue creada la figura del Consejo como un cuerpo colegiado de examen y opinión de la problemática de los derechos humanos en México que sirviera de apoyo para el recién instaurado *Ombudsman* nacional.

El artículo sexto del Decreto Presidencial de 1990 dice a la letra:

“Para el mejor desempeño de sus responsabilidades, la Comisión contará con un Consejo.

El Consejo estará integrado por aquellas personas que gocen de reconocido prestigio en la sociedad y sean invitadas a tal efecto por el Ejecutivo Federal, por conducto del Presidente de la Comisión, así como por aquellos servidores públicos que determine el propio Ejecutivo. El cargo de los miembros del Consejo será honorario.

El Consejo será un cuerpo colegiado de examen y opinión de la problemática del respeto y defensa de los Derechos Humanos en el país y de los mexicanos en el extranjero, con el propósito de proponer al Presidente de la Comisión las directrices y lineamientos que se estimen pertinentes para su adecuada prevención y tutela” (Goslinga, 2002: 17-18).

De la creación normativa del Consejo de la CNDH pueden señalarse dos aspectos relevantes:

- a) Por una parte, la instauración de dicho Consejo obedeció a la necesidad de legitimar la labor de una institución que, por su subordinación legal al poder Ejecutivo, carecía del óptimo prestigio y credibilidad que debe poseer cualquier *Ombudsman* frente a la ciudadanía (Acuña Llamas, 2003).
- b) Cabe recordarse que la CNDH surgió como un Órgano Desconcentrado de la Secretaría de Gobernación y que la facultad de los nombramientos del titular y los miembros del Consejo recayó precisamente en la figura presidencial, lo cual originó severas críticas por diversos sectores sociales, incluyendo a OSC y destacadas personalidades en el ámbito de los derechos humanos en el país.
- c) La contradicción en la que estaba inmersa la CNDH entre su naturaleza jurídica ligada de origen al poder gubernamental y su función como *Ombudsman* propició que se tomaran medidas compensatorias, entre las cuales fue muy importante la inclusión del Consejo cuya misión principal, más allá de su función legal, era

salvaguardar la imagen de independencia y autonomía de la institución frente al poder público al conferirle el prestigio y la autoridad moral de sus integrantes⁴⁸.

- d) Sin embargo, a pesar de la trayectoria profesional de los primeros consejeros quienes se habían caracterizado por ser voces críticas del gobierno mexicano (Ackerman, 2007), la cercanía de muchos de ellos con el régimen y su designación directa por el presidente de la República puso en tela de juicio la utilidad y funcionalidad del Consejo desde su origen (Acuña Llamas, 2003).
- e) Por otra parte, la creación de la figura del Consejo representó una aportación jurídica a la institución del *Ombudsman* a nivel internacional (Mena Vázquez, 2005) y abrió un potencial espacio de participación ciudadana al interior de la CNDH al dar cabida a las opiniones y propuestas entorno a la situación de los derechos humanos en México de las OSC a través de los consejeros ciudadanos.
- f) De ahí que una solución de contexto, como la creación del Consejo en 1990, se consolidaría posteriormente como un elemento indispensable de todos los organismos públicos de derechos humanos en México.

Una de las primeras acciones llevadas a cabo por el Consejo de la CNDH fue la elaboración del Reglamento Interno de la institución en julio de 1990. Lo anterior se realizó ante la indeterminación jurídica respecto a qué órgano o instancia le correspondería la expedición de la normatividad interna de la CNDH.

La creación del Reglamento Interno de la CNDH obedeció a la necesidad de reafirmar y especificar un conjunto de facultades y atribuciones otorgadas a la institución en el Decreto Presidencial para desempeñar la función de *Ombudsman* nacional.

Respecto al Consejo, el Reglamento Interno estableció en sus artículos noveno y décimo cuestiones relativas a su integración y facultades, al señalar que estaría conformado por 10 miembros con carácter honorífico a quienes les correspondería establecer los lineamientos generales de actuación de la CNDH así como aprobar su normatividad interna y opinar sobre el proyecto de informe de sus actividades:

⁴⁸ El Consejo de la CNDH fue conformado en 1990 por reconocidas personalidades de la sociedad civil quienes fueron: Héctor Aguilar Camín, Carlos Escandón, Javier Gil Castañeda, Carlos Payan Verver, Salvador Valencia Carmona, Guillermo Bonfil Batalla, Carlos Fuentes, Oscar González César y Rodolfo Stavenhagen.

“Artículo 9o. El Consejo es el órgano colegiado integrado por diez miembros con carácter honorífico, el Presidente y el Secretario Técnico, facultado para establecer las políticas y lineamientos generales de actuación de la propia Comisión en materia de Derechos Humanos en el país de los nacionales que residan en el exterior, así como de los extranjeros en México.

El Consejo funcionará en sesiones ordinarias y extraordinarias y tomará sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros presentes. Las sesiones ordinarias se verificarán cuando menos una vez al mes. Los miembros actuarán con voz y voto.

Los miembros del Consejo serán designados por el Presidente de la República durante tres años y podrán ser redesignados.

Artículo 10. El Consejo tendrá las siguientes facultades:

I. Formular, para la ejecución del Presidente de la Comisión, las directrices y lineamientos que considere pertinentes para la prevención, vigilancia y protección de los Derechos Humanos en el país y de los nacionales que residan en el extranjero;

II. Establecer los términos generales de la propuesta de política nacional e internacional que en materia de Derechos Humanos la Comisión someterá a las autoridades competentes;

III. Establecer los lineamientos generales de actuación de la Comisión;

IV. Aprobar los reglamentos y normas de carácter interno relacionadas con la Comisión;

V. Solicitar, cuando menos tres de los miembros del Consejo, al Presidente de la Comisión que convoque a sesión extraordinaria cuando estime que hay razones de importancia para ello;

VI. Opinar sobre el proyecto de informe semestral que el Presidente de la Comisión entregará al Presidente de la República;

VII. Cualquiera de los miembros del Consejo podrá pedir información adicional sobre los asuntos que esté tratando o haya resuelto la Comisión, y

VIII. Las demás que le sean conferidas en otras disposiciones legales” (Goslinga, 2002: 25).

Cabe destacar que las atribuciones y facultades otorgadas al Consejo por este primer Reglamento Interno de la CNDH serían el fundamento que justificaría su creación y consolidaría su presencia al interior de la institución con el paso del tiempo.

Sin embargo, uno de los aspectos más relevantes y polémicos del Reglamento Interno que tuvo una repercusión directa en la imagen pública del Consejo fue el establecimiento de límites a la competencia de la CNDH en materia electoral, judicial y laboral que originalmente no habían sido considerados en el Decreto Presidencial.

Esta acción ejemplificó muy claramente el carácter contradictorio de la CNDH, justificó las críticas de diversos sectores sociales en su contra y originó cuestionamientos respecto a la independencia y funcionalidad del Consejo (Ackerman, 2007).

Lo anterior, en virtud de que las restricciones a la competencia de la CNDH establecidas por el Consejo fueron contrarias a las posturas de las OSC de derechos humanos en México y en

general a la doctrina jurídica de la figura del *Ombudsman* en el mundo, con lo cual se reforzó la idea de que sus integrantes estaban subordinados al poder Ejecutivo quien tenía la facultad de designar sus nombramientos.

A pesar de lo anterior, el Consejo de la CNDH, al remitir al Ejecutivo federal el proyecto de reforma constitucional al artículo 102 con la adición del apartado B en 1992, continuó actuando bajo los mismos criterios y parámetros que tantas críticas le atrajeron (Acuña Llamas, 2003).

Con la reforma constitucional de 1992, se avanzó en términos estructurales al ordenar en el más alto rango jurídico la creación de organismos públicos de derechos humanos en el país, pero se retrocedió significativamente en cuanto a la autonomía y capacidades de estas instituciones ya que se limitaron sus alcances a través de su burocratización y la restricción de sus competencias en áreas cruciales para la defensa de los derechos humanos (Ackerman, 2007).

Por ello, el hecho de que los consejeros elaboran y respaldaran ordenamientos jurídicos cada vez más restrictivos y limitantes para la CNDH fue la prueba fehaciente de que el Consejo compartía las mismas contradicciones y fallas de origen de la institución a la que pertenecían: la falta de independencia y autonomía.

Meses después de la aprobación de la reforma al artículo 102 constitucional, el Congreso de la Unión aprobó el proyecto de Ley de la CNDH interpuesto por el Ejecutivo federal.

En relación al Consejo, los artículos 5, 17, 18, 19 y 20 de dicha ley hicieron alusión a su integración, nombramientos y facultades:

“Artículo 5o. La Comisión Nacional se integrará con un Presidente, una Secretaría Ejecutiva, hasta cinco Visitadores Generales, así como el número de visitadores adjuntos y personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones.

La Comisión Nacional, para el mejor desempeño de sus responsabilidades, contará con un Consejo.

Artículo 17. El Consejo a que se refiere el artículo 5o. de esta ley, estará integrado por diez personas que gocen de reconocido prestigio en la sociedad, mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos, y cuando menos siete de ellos no deben desempeñar ningún cargo o comisión como servidor público.

El Presidente de la Comisión Nacional lo será también del Consejo. Los cargos de los demás miembros del Consejo serán honorarios. A excepción de su Presidente, cada año deberá ser sustituido el miembro del Consejo de mayor antigüedad.

Artículo 18. El nombramiento de los miembros del Consejo será hecho por el Titular del Poder Ejecutivo Federal y sometido a la aprobación de la Cámara de Senadores, o en los recesos de ésta, a la de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

El Consejo contará con un Secretario Técnico quien será designado por el propio Consejo a propuesta del Presidente de la Comisión Nacional.

Artículo 19. El Consejo de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades:

I. Establecer los lineamientos generales de actuación de la Comisión Nacional;
II. Aprobar el Reglamento Interno de la Comisión Nacional;
III. Aprobar las normas de carácter interno relacionadas con la Comisión Nacional;
IV. Opinar sobre el proyecto de informe anual que el Presidente de la Comisión Nacional presente al Congreso de la Unión y al Titular del Poder Ejecutivo Federal;
V. Solicitar al Presidente de la Comisión Nacional información adicional sobre los asuntos que se encuentren en trámite o haya resuelto la Comisión Nacional; y
VI. Conocer el informe del Presidente de la Comisión Nacional respecto al ejercicio presupuestal.

Artículo 20. El Consejo funcionará en sesiones, ordinarias y extraordinarias, y tomará sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros presentes. Las sesiones ordinarias se verificarán cuando menos una vez al mes. Las sesiones extraordinarias podrán convocarse por el Presidente de la Comisión Nacional o mediante solicitud que a éste formulen por lo menos tres miembros del Consejo, cuando se estime que hay razones de importancia para ello”
(Goslinga, 2002: 112-117).

La ley de la CNDH de 1992 consolidó la estructura orgánica de la institución bajo la cual había operado desde su fundación, respaldando la inclusión de la figura del Consejo como un órgano ciudadano auxiliar del *Ombudsman* nacional.

En dicha ley, las principales facultades del Consejo permanecieron de manera similar a como fueron redactadas en el Reglamento Interno de 1990, sin embargo se limitó la actuación del Consejo a cuestiones burocráticas al eliminar la facultad que le permitía establecer propuestas de política nacional e internacional en materia de derechos humanos para la CNDH.

Otro aspecto sustancial de la ley de la CNDH de 1992 fue el cambio en el mecanismo de elección de los consejeros. A pesar de los intensos debates al interior del Congreso de la Unión respecto de la independencia y autonomía del Consejo, la designación de sus integrantes siguió siendo facultad del Ejecutivo federal, con la salvedad de su virtual aprobación por el Senado de la República.

Varias partes de dicha ley limitaron significativamente la capacidad del Consejo de intervenir en el funcionamiento de la CNDH, específicamente aquellas donde se establecieron aspectos sobre sus nombramientos, composición y remuneración.

Para Ackerman (2007), la posibilidad legal de que servidores públicos fueran consejeros puso en tela de juicio el carácter ciudadano del Consejo. De igual forma, el hecho de que el Presidente de la CNDH presidiera también al Consejo tuvo consecuencias directas sobre su agenda de trabajo. Meses después de la aprobación de la ley de la CNDH de 1992, el Consejo elaboró el Reglamento Interno de la institución, el cual permanece vigente hasta la fecha.

Los artículos 46 al 56 de dicho reglamento hacen alusión a la integración, facultades y funcionamiento del Consejo de la CNDH:

“Artículo 46. El Consejo tendrá competencia para establecer los lineamientos generales de actuación y los programas anuales de trabajo del Organismo. Las funciones del Consejo son las que se establecen en el artículo 19 de la Ley.

El Presidente de la Comisión Nacional lo será también del Consejo. Los cargos de los demás miembros del Consejo serán honorarios. A excepción de su Presidente, cada año deberá ser sustituido el miembro del Consejo de mayor antigüedad.

Artículo 47. El nombramiento de los miembros del Consejo, los requisitos para su designación, las formas de sustituirlos y el régimen legal que les es aplicable, son los que establecen los artículos 17 y 18 de la Ley.

Artículo 48. La aprobación del Reglamento Interno así como sus reformas son competencia del Consejo.

Artículo 49. Cuando se requiera de la interpretación de cualquier disposición del presente Reglamento o de aspectos que éste no prevea, el Presidente de la Comisión Nacional lo someterá a la consideración del Consejo para que éste dicte el acuerdo respectivo.

Artículo 50. Los lineamientos generales de actuación de la Comisión Nacional que apruebe el Consejo, y que no estén previstos en este Reglamento, se establecerán mediante declaraciones, acuerdos o tesis, mismos que serán publicados en la Gaceta de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Artículo 51. Las sesiones ordinarias del Consejo se celebrarán cuando menos una vez al mes de acuerdo con el calendario que señale el propio Consejo.

Artículo 52. Se podrá convocar a Sesiones Extraordinarias del Consejo, por el Presidente de la Comisión Nacional, o mediante la solicitud de tres de sus miembros, cuando estimen que haya razones de importancia para ello.

Artículo 53. De cada una de las sesiones ordinarias o extraordinarias del Consejo, se levantará un acta general, en la que se asiente una síntesis de las intervenciones de cada consejero y de los funcionarios administrativos que a ellas asistan. Igualmente, se transcribirán los acuerdos o tesis que hayan sido aprobados.

Las actas serán aprobadas, en su caso, por el Consejo en la sesión ordinaria inmediatamente posterior.

Artículo 54. Para la realización de las sesiones ordinarias o extraordinarias, el Secretario Técnico del Consejo enviará a los consejeros, por lo menos con setenta y dos horas de anticipación, el citatorio y el orden del día previsto para la sesión, así como todos los materiales que por su naturaleza deban ser estudiados por los consejeros antes de llevar a cabo la misma.

Artículo 55. Se requerirá como quórum para llevar a cabo la sesión del Consejo, la asistencia de cuando menos la mitad de los miembros del Consejo.

Transcurrida media hora de la fijada para el inicio de la sesión, ésta comenzará válidamente con los miembros presentes. Las decisiones del Consejo se tomarán por la mayoría de votos de los miembros presentes.

Durante el desarrollo de las sesiones ordinarias del Consejo, los Visitadores Generales informarán a éste, en términos numéricos, sobre las quejas recibidas en el mes correspondiente; los expedientes que fueron concluidos y sus causas; las Recomendaciones y los documentos de no responsabilidad expedidos; las personas atendidas para efectos de orientación y cualquier otro aspecto que resulte importante a juicio de los consejeros.

Artículo 56. El Consejo de la Comisión Nacional contará con un Secretario Técnico que será designado en los términos establecidos por el artículo 18, segundo párrafo, de la Ley. El Secretario Técnico acordará directamente con el Presidente de la Comisión Nacional (Goslinga, 2002: 145-146).

Los aspectos más relevantes del Reglamento Interno de 1992 en relación al Consejo son aquellos relativos a su funcionamiento en sus sesiones ordinarias y extraordinarias, que no habían sido incluidos en el reglamento de 1990. Debido a que en la Ley de la CNDH ya estaban contenidas cuestiones muy específicas respecto de la composición, nombramientos e integración del Consejo, el reglamento de 1992 pudo abocarse a aspectos operativos fundamentales para el correcto funcionamiento de dicho Consejo, específicamente los procedimientos para la realización de las sesiones, como el levantamiento de las actas, los citatorios, las bitácoras y el quórum necesario.

Otro punto a resaltar es la facultad otorgada así mismo por el Consejo en los artículos 49 y 50 para interpretar las disposiciones y resolver sobre los aspectos que no estuvieran previstos en el Reglamento Interno mediante la emisión de declaraciones, acuerdos o tesis.

Posteriormente, en 1999 acaeció la reforma que modificó el apartado B del artículo 102 constitucional, con la cual la CNDH alcanzó plena autonomía sobre su administración interna, presupuesto, asuntos legales y propiedades en su calidad de organismo autónomo del Estado mexicano.

Respecto al Consejo, uno de los aspectos más trascendentes de la reforma constitucional fue su reconocimiento constitucional como órgano de carácter consultivo de la CNDH⁴⁹. También, puede destacarse la modificación del procedimiento para el nombramiento de sus integrantes, el cual quedó como facultad exclusiva del Senado de la República:

“ARTÍCULO 102.

A [...]

B [...]

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo [...]”

(CNDH, 2007: 13-15).

Dos años después, en noviembre de 2001 se consolidarían las reformas a la CNDH plasmadas en el artículo 102 b constitucional con las modificaciones y adaptaciones realizadas a la Ley de la CNDH.

⁴⁹ En la reforma constitucional de 1999 se cambió la denominación del *Ombudsman* nacional a Comisión Nacional de los Derechos Humanos y se agregó a la denominación del Consejo el término *Consultivo* con el fin de diferenciar a la institución y a su principal órgano de dirección de las anteriores dos etapas normativas en las cuales no gozaban de plena autonomía e independencia política.

En primer término, las modificaciones a dicha ley se dieron en el sentido de cambiar las denominaciones tanto de la CNDH como del Consejo Consultivo, impuestas en la reforma constitucional, con el fin de ajustar todos aquellos títulos, capítulos y artículos que hicieran alusión a ellos.

De igual forma, en la reforma de 2001 se contemplaron el reconocimiento explícito del carácter autónomo de la CNDH así como las modificaciones a las disposiciones concernientes a la elección tanto del presidente como de los consejeros de la institución.

En este sentido, cabe resaltar que fue hasta entonces cuando se especificaron las condiciones para la elección y duración en el cargo de los consejeros de la CNDH. En la ley de la CNDH se estableció que la Cámara de Senadores era la facultada para nombrar a los miembros del Consejo Consultivo después de un proceso de auscultación entre diversos sectores de la sociedad mexicana (Goslinga, 2002).

Por su importancia, se presentan a continuación los artículos de la Ley de la CNDH que hacen referencia al Consejo Consultivo y permanecen vigentes hasta la fecha:

ARTÍCULO 17. El Consejo Consultivo a que se refiere el artículo 5o. de esta ley, estará integrado por diez personas que gocen de reconocido prestigio en la sociedad, mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos, y cuando menos siete de entre ellos no deben desempeñar ningún cargo o comisión como servidor público.

El Presidente de la Comisión Nacional lo será también del Consejo Consultivo.

Los cargos de los demás miembros del Consejo serán honorarios. A excepción de su Presidente, anualmente, durante el mes de octubre, serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo. Para el caso de que existan más de dos consejeros con la misma antigüedad, será el propio Consejo quien proponga el orden cronológico que deba seguirse.

ARTÍCULO 18. Los miembros del Consejo Consultivo serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión con la misma votación calificada.

La comisión correspondiente de la Cámara de Senadores, previa auscultación a los sectores sociales, propondrá a los candidatos para ocupar el cargo o, en su caso, la ratificación de los consejeros.

ARTÍCULO 19. El Consejo Consultivo de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades:

I. Establecer los lineamientos generales de actuación de la Comisión Nacional;

II. Aprobar el Reglamento Interno de la Comisión Nacional;

III. Aprobar las normas de carácter interno relacionadas con la Comisión Nacional;

IV. Opinar sobre el proyecto de informe anual que el Presidente de la Comisión Nacional presente a los Poderes de la Unión;

V. Solicitar al Presidente de la Comisión Nacional información adicional sobre los asuntos que se encuentren en trámite o haya resuelto la Comisión Nacional; y

VI. Conocer el informe del Presidente de la Comisión Nacional respecto al ejercicio presupuestal.

ARTÍCULO 20. El Consejo Consultivo funcionará en sesiones, ordinarias y extraordinarias, y tomará sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros presentes. Las sesiones ordinarias se verificarán cuando menos una vez al mes. Las sesiones extraordinarias podrán convocarse por el Presidente de la Comisión Nacional o mediante solicitud que a éste formulen por lo menos tres miembros del Consejo Consultivo, cuando se estime que hay razones de importancia para ello” (CNDH, 2007: 27-28).

-Recuento de actividades del Consejo Consultivo de la CNDH en el periodo 1999-2009

De acuerdo al Informe de Actividades 1999-2009 (CNDH, 2009 a), el Consejo Consultivo de la CNDH llevó a cabo acciones relativas a sus facultades legales como Órgano Colegiado del *Ombudsman* nacional durante las 127 sesiones realizadas durante el decenio comprendido entre finales del año 1999 y el 2009.

Con la toma de posesión del Dr. José Luis Soberanes en noviembre de 1999 como nuevo presidente de la CNDH, se inició un proceso de reestructuración institucional que influyó directamente en el funcionamiento y actuación del Consejo.

A partir del año 2000, el Consejo Consultivo comenzó a conocer el contenido y a examinar todas las recomendaciones emitidas por la CNDH así como los proyectos de acuerdo publicados en el *Diario Oficial* de la Federación y las reformas a la estructura administrativa de la institución, atribuciones que tradicionalmente no eran concernientes al Consejo.

Durante el año 2000, el Consejo Consultivo llevó a cabo 11 sesiones⁵⁰ en las cuales acordaron y aprobaron la creación y/o sustitución de diversas áreas relativas al trabajo de automatización de la información y de seguimiento de las recomendaciones. Se suprimió la Coordinación de Seguimiento de Recomendaciones, confiriendo sus labores a cada una de las Visitadurías Generales, y se creó la Dirección General de Informática (CNDH, 2009 a).

Sin embargo, la decisión de mayor importancia tomada en aquel año por el Consejo fue la adición del artículo 129 bis al Reglamento Interno de la CNDH con el objetivo de que la institución pudiese expedir Recomendaciones Generales.

En el año 2001, el Consejo Consultivo llevó a cabo 12 sesiones⁵¹ en las cuales acordó y aprobó diversas normas de carácter interno de la CNDH, entre las que destacan el Programa Anual de Trabajo, el Informe Anual, las Recomendaciones Generales n° 1 y 2, y la transformación de la Dirección General de Administración en Coordinación General de Administración.

⁵⁰ Se reunió para llevar a cabo las sesiones números 134 a 144, de las cuales todas fueron ordinarias.

⁵¹ Se reunió para llevar a cabo las sesiones números 145 a 156, de las cuales todas fueron ordinarias.

También, puede destacarse la participación de los consejeros en diversos foros organizados por la CNDH en el año 2001, como el *Quinto Congreso Anual de la Federación Iberoamericana del Ombudsman*.

En el año 2002, el Consejo Consultivo llevó a cabo 13 sesiones⁵² en las cuales acordó y aprobó diversas normas de carácter interno de la CNDH, entre las que destacan el Programa Anual de Trabajo, el Informe Anual de Actividades, las Recomendaciones Generales n° 3 y 4, y la Normatividad Específica de los Recursos 2002.

Paralelamente, los consejeros asistieron a la entrega del informe anual de la CNDH ante los Poderes de la Unión y participaron en el *Segundo Encuentro Regional entre la CNDH, las Comisiones Locales y las Organizaciones No Gubernamentales*.

En el año 2003, el Consejo Consultivo llevó a cabo 13 sesiones⁵³ en las cuales acordó y aprobó diversas normas de carácter interno de la CNDH, entre las que destacan el Programa Anual de Trabajo, el Informe Anual de Actividades, la creación del Programa de Atención a Migrantes a cargo de la Primera Visitaduría General, el Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información y el Estatuto del Servicio Civil de Carrera.

Entre los eventos en los cuales los consejeros asistieron y/o participaron, se encuentran la presentación del Informe Especial de la CNDH sobre los casos de homicidios y desapariciones de mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua y el *Seminario Internacional Retos Actuales de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de Derechos Humanos. A 10 años de la aprobación de los Principios de París*, organizado por la CNDH y el Alto Comisionado de los Derechos Humanos de la ONU.

En el año 2004, el Consejo Consultivo llevó a cabo 13 sesiones⁵⁴ en las cuales acordó y aprobó diversas normas de carácter interno de la CNDH, entre las que destacan el Programa Anual de Trabajo, el Informe Anual de Actividades, las Recomendaciones Generales n° 6, 7, 8 y 9, el Código de Ética y Conducta de los Servidores Públicos, así como la reubicación del Programa de Atención a Víctimas del Delito (Províctima) a la Segunda Visitaduría General de la institución.

Cabe señalar que en julio de 2004, el Consejo Consultivo encomendó al Presidente de la CNDH la elaboración de un Informe Especial que diagnosticara y propusiera acciones para la

⁵² Se reunió para llevar a cabo las sesiones números 157 a 169, de las cuales 12 fueron ordinarias y una extraordinaria.

⁵³ Se reunió para llevar a cabo las sesiones números 170 a 182, de las cuales 12 fueron ordinarias y una extraordinaria.

⁵⁴ Se reunió para llevar a cabo las sesiones números 183 a 195, de las cuales 12 fueron ordinarias y una extraordinaria.

reordenación de la seguridad pública en el país, luego del reclamo ciudadano expresado en la gran movilización del 27 de junio de ese año en la Ciudad de México.

También, los consejeros resolvieron que la CNDH emitiera una Recomendación General en materia de las garantías establecidas en favor de los periodistas y comunicadores sociales en México.

En el año 2005, el Consejo Consultivo llevó a cabo 13 sesiones⁵⁵ en las cuales acordó y aprobó diversas normas de carácter interno de la CNDH, entre las que destacan el Programa Anual de Trabajo, el Informe Anual de Actividades, el Informe de evaluación sobre las acciones llevadas a cabo por el Gobierno Federal en el caso de los feminicidios de Ciudad Juárez, así como las Recomendaciones Generales n° 10 y 11.

En el año 2006, el Consejo Consultivo llevó a cabo 13 sesiones⁵⁶ en las cuales acordó y aprobó diversas normas de carácter interno de la CNDH, entre las que destacan el Programa Anual de Trabajo, el Informe Anual de Actividades, la creación del Programa de Igualdad entre Mujeres y Hombres, las modificaciones a los artículos 21, 22, 23, 34, 35, 42 y 59 del Reglamento Interno, el Reglamento Interno del Centro Nacional de Derechos Humanos, el Informe sobre la aplicación de la reforma al artículo 18 constitucional en materia de justicia penal para adolescentes, así como las Recomendaciones Generales n° 11, 12 y 13.

En el año 2007, el Consejo Consultivo llevó a cabo 13 sesiones⁵⁷ en las cuales acordó y aprobó diversas normas de carácter interno de la CNDH, entre las que destacan el Programa Anual de Trabajo, el Informe Anual de Actividades, el establecimiento del Programa Especial de VIH/SIDA, las modificaciones a los artículos 21, 22, 36, 38, 39, 52, 61, 176 y 177 del Reglamento Interno, la modificación del artículo 2 del Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información, así como la Recomendación General n° 14.

Cabe señalar que en la sesión ordinaria no 225, el Consejo Consultivo autorizó que las actas de las sesiones ordinarias y extraordinarias se incorporaran a la página electrónica de la institución.

Como en años anteriores, varios de los miembros del Consejo Consultivo colaboraron en actividades académicas dentro de la CNDH, tales como la impartición de módulos en diplomados, conferencias magistrales, elaboración de artículos y análisis de publicaciones e investigaciones en derechos humanos.

⁵⁵ Se reunió para llevar a cabo las sesiones números 196 a 208, de las cuales 12 fueron ordinarias y una extraordinaria.

⁵⁶ Se reunió para llevar a cabo las sesiones números 209 a 221, de las cuales 12 fueron ordinarias y una extraordinaria.

⁵⁷ Se reunió para llevar a cabo las sesiones números 222 a 234, de las cuales 12 fueron ordinarias y una extraordinaria.

En el año 2008, el Consejo Consultivo llevó a cabo 13 sesiones⁵⁸ en las cuales acordó y aprobó diversas normas de carácter interno de la CNDH, entre las que destacan el Programa Anual de Trabajo, el Informe Anual de Actividades, la modificación al artículo 176 del Reglamento Interno, la creación de una Comisión de Trabajo encargada de la reestructuración de los formatos de los Informes Mensuales y Anuales de la institución, así como el Reglamento del Centro de Documentación y Biblioteca.

De gran relevancia en medios de comunicación fue el documento emitido en marzo de ese año denominado *Precisiones del Consejo Consultivo de la CNDH (2008 a)* en respuesta al informe *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México. Una Evaluación Crítica* de Human Rights Watch (2008).

También, en la sesión ordinaria n° 243 el Consejo Consultivo emitió un comunicado de prensa denominado *Posicionamiento por un efectivo derecho a la seguridad pública*, debido al interés de los consejeros por manifestar su condena a los crecientes hechos de violencia en el país y demandar verdaderos acuerdos de Estado que equilibren el legítimo deseo de mayor eficacia en el combate a la criminalidad y los derechos a una vida libre de violencia y a la paz social.

En el año 2009, el Consejo Consultivo llevó a cabo 13 sesiones⁵⁹ en las cuales acordó y aprobó diversas normas de carácter interno de la CNDH, entre las que destacan el Programa Anual de Trabajo, el Informe Anual de Actividades y las modificaciones a los artículos 29 y 58 del Reglamento Interno.

También, el Consejo Consultivo aprobó en 2009 tres Recomendaciones Generales respecto al derecho a la protección de la salud, sobre el plazo para resolver una averiguación previa y sobre los casos de agresión a periodistas.

-Los consejeros de la CNDH

Con base en los datos provenientes del directorio histórico de la CNDH⁶⁰ se realizó un listado y una breve semblanza curricular de aquellas personas quienes se desempeñaron como consejeros de la CNDH en el periodo 1999-2009 con la finalidad de conocer su perfil académico y profesional⁶¹.

⁵⁸ Se reunió para llevar a cabo las sesiones números 235 a 247, de las cuales 12 fueron ordinarias y una extraordinaria.

⁵⁹ Se reunió para llevar a cabo las sesiones números 248 a 260, de las cuales 12 fueron ordinarias y una extraordinaria.

⁶⁰ Información disponible en la página Web de la CNDH en el apartado denominado “normatividad” en el siguiente vínculo: <http://www.cndh.org.mx/normat/transp/transp.htm>

Fecha de consulta: 20-12-09

⁶¹ Consultar el listado en el Apéndice de la presente investigación.

3.2 La problemática del Consejo Consultivo de la CNDH

Desde su creación, el Consejo Consultivo de la CNDH ha sido objeto de múltiples interpretaciones por parte de diversos autores al constituir un dato atípico en la figura del *Ombudsman* a nivel mundial.

Dentro de esas interpretaciones pueden establecerse dos vertientes que, considerando el origen y actuación del Consejo en relación con su normatividad, reflejan posturas opuestas respecto de su utilidad y funcionalidad como órgano colegiado de carácter ciudadano del *Ombudsman* nacional mexicano.

Por una parte, se encuentran las posturas de algunos destacados especialistas en derecho constitucional quienes han cuestionado históricamente la conveniencia del Consejo de la CNDH desde su creación, tales como Gudiño Pelayo (1998) y Acuña Llamas (2003).

Para estos autores, la naturaleza jurídica del Reglamento Interno de la CNDH, creado y modificado por el Consejo en 1990 y 1992, rompió con la interpretación tradicional sobre la facultad reglamentaria del titular del poder Ejecutivo contenida en el artículo 89 constitucional respecto de las instituciones descentralizadas.

Aunque Gudiño Pelayo (1998) y Acuña Llamas (2003) reconocen que la práctica de dotar a algunas entidades públicas de la facultad de autorregularse se ha ido generalizando en los últimos años, cuestionan abiertamente que la facultad de elaborar y aprobar el Reglamento de la CNDH haya recaído en un Consejo integrado por particulares que fungen como consultores externos de una entidad pública y que no gozan de la cualidad de servidores públicos.

Para estos autores no es posible justificar dentro de la lógica jurídica la misión que se la ha confiado desde su origen al Consejo de aprobar la normatividad interna de la CNDH.

Acuña Llamas señala que una de las peculiaridades del *Ombudsman* en México que lo confronta con los rasgos más distintivos de esta institución a nivel mundial es la dualidad de órganos que lo integran, uno ejecutivo (presidente) y uno deliberativo (consejo), que le confiere en teoría un carácter colegiado en todas sus facetas de actuación y toma de decisiones. Este hecho contraviene el rasgo unipersonal de la generalidad del *Ombudsman* contemporáneo, donde es el presidente quien toma las decisiones trascendentes de la institución.

Sin embargo, para Acuña Llamas la apariencia de la CNDH de constituir un órgano colegiado se desmiente cuando se observa que las atribuciones legales fundamentales para el ejercicio de su

labor recaen en su presidente (rendición del informe anual y emisión de recomendaciones), con lo cual en la práctica esta institución opera bajo el criterio de la unipersonalidad.

Por lo anteriormente mencionado, Acuña Llamas critica muy severamente la perdurabilidad del Consejo de la CNDH al considerar que su existencia, como dato atípico del *Ombudsman* en México, constituye un resabio de la naturaleza originaria de la CNDH.

Para este autor, el Consejo jugó un papel importante en los primeros años de existencia de la CNDH ya que necesitaba medidas compensatorias de legitimidad, pero en la actualidad ha perdido su sentido de utilidad e incluso puede representar un riesgo para la institución debido a que en su composición se han alojado integrantes con una notoria pertenencia en las fuerzas políticas.

Por otra parte, deben señalarse los puntos de vista de varios autores y diversas OSC quienes se han pronunciado a favor de la existencia y consolidación de la figura del Consejo de la CNDH como una aportación mexicana a la figura del *Ombudsman* a nivel mundial.

Entre estos autores pueden mencionarse a Goslinga (2002) y a Mena Vázquez (2005), quienes consideran que la facultad de autorregulación de la CNDH en manos del Consejo Consultivo refuerza la autonomía jurídica de la institución, ya que esta se cristaliza en la capacidad del Consejo para aprobar el Reglamento Interno y en su facultad para establecer los lineamientos generales de actuación de la CNDH.

Asimismo, diversas OSC han señalado que el papel del Consejo de la CNDH es fundamental para garantizar la adecuada rendición de cuentas y el óptimo aprovechamiento de los recursos asignados a la institución, principalmente a través de la promoción de una mayor participación de la sociedad civil en su interior por medio de los consejeros (Fundar, 2004).

En los últimos años, conforme fue creciendo el interés de académicos, intelectuales y diversas OSC por realizar una exhaustiva evaluación del desempeño de la CNDH, el Consejo Consultivo de la CNDH fue el blanco de múltiples críticas, principalmente en torno a su real incidencia en las labores de la institución en relación con su mandato legal así como de cuestionamientos en torno a su representatividad, pluralidad e independencia.

Uno de los principales analistas y críticos del Consejo de la CNDH ha sido el renombrado académico Sergio Aguayo, quien en varias ocasiones abordó la problemática de dicho Consejo en publicaciones periodísticas durante la gestión del Dr. Soberanes como *Ombudsman* nacional.

En febrero de 2001, Aguayo publicó en su columna de opinión en el diario mexicano Reforma una severa crítica a la labor de la CNDH e incluyó señalamientos importantes respecto del Consejo de la CNDH, para el cual había postulado su candidatura como consejero en años anteriores sin obtener el nombramiento por parte del Senado de la República:

“El Consejo Consultivo de la CNDH tiene diez miembros pero su presencia no se nota. Independientemente de la respetabilidad y seriedad de algunos de ellos, otros no conocen lo suficiente el asunto o no les interesa (lo que se demuestra por su ausencia de las reuniones mensuales). Por otro lado, no son suficientemente representativos. Todos han hecho su carrera en el Distrito Federal y mientras la mitad del país es femenino (y por ello se hacen esfuerzos por incrementar la participación de la mujer), la CNDH tiene sólo dos consejeras. En el Consejo tampoco están miembros de las ONG de derechos humanos. Es urgente que eso cambie y llegado el momento de la renovación, nuestros senadores deberán conceder prioridad a las propuestas de mujeres que participan en ONG del interior del país provincia y pelean por los derechos humanos en la trinchera. La lista de candidatas es grande y a ella regresaré cuando el Senado deba elegir a los nuevos miembros del Consejo” (Aguayo, 2001).

De los señalamientos realizados por Aguayo respecto al Consejo de la CNDH pueden destacarse dos aspectos que constituyeron la generalidad de las críticas realizadas a este órgano colegiado durante la gestión del Dr. Soberanes.

En primer lugar, la incidencia del Consejo en las acciones y decisiones de la CNDH fue puesta en duda sistemáticamente. En su artículo, Aguayo deja entrever que una de las razones por las cuales la labor del Consejo no adquirió relevancia fue el hecho del desinterés o desconocimiento de algunos de los consejeros acerca del quehacer en la defensa y protección de los derechos humanos, a pesar de contar todos ellos con currículas muy destacadas en el ámbito académico y profesional.

En segundo lugar, la representatividad y pluralidad del Consejo de la CNDH fue muy duramente cuestionada por especialistas y diversas OSC de derechos humanos en México.

Como menciona Aguayo, en la composición del Consejo no se incluyó a todos los sectores sociales relacionados con los derechos humanos en el país, en especial a las OSC, ni se establecieron criterios de pluralidad encaminados a la equidad de género.

Con motivo de los procesos de renovación de consejeros llevados a cabo por el Senado de la República desde el año 2007, Aguayo volvió a realizar duras críticas en torno a la pluralidad y representatividad del Consejo de la CNDH y responsabilizó directamente al Senado de propiciar esta situación.

En noviembre de 2007, Aguayo publicó en su columna de opinión del periódico Reforma lo siguiente:

“La pluralidad enriquece. Ése debiera ser el criterio del Senado de la República para seleccionar a dos nuevos integrantes del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

(...)Indigna el escaso compromiso y/o la ineficacia de buena parte de los organismos públicos encargados de protegerlos. Si dilapidan potencial y presupuesto es porque les preocupa más congraciarse con el poderoso y por esa indolencia absurda de los legislativos que debieran vigilarlos. La CNDH es un caso paradigmático porque, pese a ser el Ombudsman más rico del continente, es timorata frente a los abusos.

(...) Pese a la frecuencia de este tipo de críticas, el Senado de la República nunca ha ordenado una auditoría independiente e integral sobre lo hecho y dejado de hacer por un organismo receptor de miles de millones de pesos.

(...) La CNDH tiene un Consejo Consultivo de 10 personas que debiera dictar los lineamientos generales e informarse de lo que hace su presidente. Cuesta trabajo saber qué hacen porque las actas de sus reuniones son tan escuetas que ni siquiera identifican a los asistentes ni a los aviadores. La revisión de esos documentos deja la impresión de que estamos ante un cuerpo colegiado pasivo que acata la voluntad del presidente.

Al consejo le falta pluralidad. En estos días la Comisión de Derechos Humanos del Senado, presidida por Rosario Ibarra, está seleccionando a dos nuevos miembros con un procedimiento innovador. A diferencia de años anteriores las reglas son claras y las audiencias públicas. Así sabemos que buscan reelegirse las consejeras Paulette Dieterlen Struck y Patricia Kurczyn Villalobos.

(...) Sin poner en duda su calidad intelectual es dudoso el interés de Patricia Kurczyn la cual, según las actas, sólo participó en tres de las 11 sesiones de este año. Es probable que en estos momentos se estén beneficiando de la tradicional cargada de los centenares de organismos civiles que la CNDH convida a unas reuniones millonarias organizadas en playas de moda. En esta ocasión el Senado debería verificar su representatividad.

Si nos apegamos al criterio de la pluralidad las dos consejeras no deben ser reelectas. La UNAM ya está sobrerrepresentada porque hay otros cuatro consejeros de esa institución: Ricardo Pozas Horcasitas, Fernando Serrano Migallón, Juliana González Valenzuela y Miguel Carbonell Sánchez. El consejo podría enriquecerse con representantes de la izquierda y la derecha sociales. Con eso en mente me parecen particularmente atractivas las candidaturas de Pilar Noriega y Ricardo Sepúlveda.

Desde 1999 el Senado ha integrado un consejo al gusto de José Luis Soberanes. Algunos nombramientos fueron acertados, otros fueron un fiasco. Para fortalecer la pluralidad es tiempo de que le hagan cancha a otros sectores representativos” (Aguayo, 2007).

Como puede leerse, Aguayo reiteró las críticas contra el Consejo realizadas años atrás, con la novedad de que en esa ocasión también añadió señalamientos particulares en contra de algunos consejeros que desde su perspectiva actuaban de manera desinteresada y negligente.

La falta de incidencia, pluralidad y representatividad del Consejo de la CNDH volvió a salir a colación nuevamente en el discurso y las denuncias en contra del Senado de República por su responsabilidad en estos hechos aumentaron considerablemente.

John Ackerman, reconocido especialista en materia de organismos autónomos, fue otro de los académicos que se interesó en la problemática del Consejo de la CNDH. En diversas publicaciones y artículos de opinión manifestó sus puntos de vista en torno a la CNDH y su Consejo.

En su libro *Organismos Autónomos y Democracia* publicado a finales del año 2007, Ackerman realizó un balance crítico de la labor del Consejo de la CNDH en relación con sus facultades legales y con base en la información pública disponible en torno a este órgano colegiado (las actas de consejo y los informes anuales).

Desde la perspectiva de Ackerman (2007), el Consejo de la CNDH posee amplios poderes legales para tomar el control de la institución, sin embargo serios problemas de diseño institucional limitan su impacto y lo vuelven poco proactivo:

“Se esperaría que el Consejo Consultivo de la CNDH limitara el poder del Ombudsman, fragmentara su autoridad y pusiera la institución en movimiento (...) Sin embargo, existen serios problemas de diseño institucional que limitan el impacto del Consejo. El Ombudsman es el presidente del Consejo y encabeza sus sesiones con poder total sobre su agenda de trabajo. Los consejeros son figura pública muy respetadas pero paradójicamente ello ha limitado hasta cierto punto su efectividad (...) El hecho de que los consejeros de la CNDH no perciban un salario es otro factor que juega en contra de su participación plena en la institución (...) En el caso de la CNDH la naturaleza ciudadana independiente del Consejo crea incentivos para actuar de manera “neutral” y “sensata” (...) En consecuencia, los consejeros asumen un papel relativamente pasivo, limitando su participación pública a firmar declaraciones con el Ombudsman y a aparecer en actividades formales (...) Durante las sesiones del Consejo, normalmente los consejeros sólo realizan comentarios generales. Predomina la discusión de casos y recomendaciones particulares, con poca atención a la situación general de los derechos humanos en México o el futuro de la CNDH” (Ackerman, 2007: 177).

Paralelamente, Ackerman reveló datos que expusieron de manera contundente la situación al interior del Consejo, por mencionar algunos:

-“La mayoría de las sesiones son exactamente iguales. En cada reunión mensual el Ombudsman rinde un informe acerca de su trabajo y los consejeros pueden hacer comentarios al respecto. Frecuentemente las sesiones concluyen sin ningún acuerdo oficial (...) Por lo general se evita utilizar términos como debatir o decidir en el orden del día. Únicamente se les anima a los consejeros a opinar y a dar su visto bueno (...) Las minutas de las sesiones del Consejo demuestran que los debates no son muy frecuentes”;

-“La asistencia a las reuniones del Consejo es bastante reducida. Durante las 16 sesiones del Consejo Consultivo que tuvieron lugar entre el 13 de enero de 2004 y el 8 de febrero de 2005, en promedio solamente 5.9 de los 10 consejeros asistieron a cada reunión”;

-“Algunos consejeros han sido particularmente proclives a faltar. Joaquín López Dóriga, conductor del noticiero nocturno de Televisa, asistió solamente a una de estas 16 sesiones (mencionadas arriba). Luis Villoro asistió sólo a 3 sesiones de las 11 a las que estuvo convocado. Juliana González y Loretta Ortiz asistieron a sólo 7 sesiones cada una. Sergio García, ministro presidente de la Comisión Interamericana de derechos humanos, asistió únicamente a 9 sesiones” (Ackerman, 2007: 178-180).

Otras instituciones académicas y organizaciones civiles independientes como el programa Atalaya del ITAM, Fundar-Centro de Análisis e Investigación y Human Rights Watch también realizaron análisis y evaluaciones respecto de la actuación del Consejo al interior de la CNDH durante la gestión del Dr. Soberanes como *Ombudsman* nacional.

En el año 2004, en el contexto del proceso de elección del titular de la CNDH, Fundar realizó varias publicaciones que abordaron someramente la problemática del Consejo de la CNDH.

Para Fundar (2004), el Consejo posee las facultades legales necesarias para supervisar las tareas operativas de la CNDH y establecer criterios de desarrollo democrático en su interior. Sin embargo, sólo tiene un limitado papel en materia de rendición de cuentas y fiscalización debido a que los consejeros sólo pueden emitir opiniones sobre los informes anules y no pueden realizar inspecciones sobre el ejercicio presupuestario de la CNDH:

“El papel del Consejo Consultivo es limitado en la legislación y en la práctica. Es necesario que se reforme la normatividad interna para dotar al Consejo de facultades fiscalizadoras, que se amplíe su papel de ‘opinión’ y ‘consulta’ al de co-partícipe en los procesos de toma de decisiones. Si bien, el Consejo desempeña un papel importante en la aprobación de modificaciones al organigrama institucional, su perfil ha crecido al participar en la emisión de recomendaciones generales y se respeta su opinión para los planes de racionalización de recursos, es necesario que sus funciones vayan más allá y puedan efectivamente representar los intereses ciudadanos. El Consejo debería desempeñar un papel trascendental al cuestionar

decisiones superfluas que conllevan gastos de millones de pesos, como los eventos de vinculación con la sociedad civil en Puerto Vallarta (2003) y Playa del Carmen (2004)” (Fundar, 2004: 25).

Por ello, las OSC de derechos humanos, tomando en consideración los alcances y limitaciones del Consejo como órgano de representación de la ciudadanía ante la CNDH, manifestaron que el papel de los consejeros debía recaer principalmente en el apoyo crítico y el control de la institución a través de la revisión minuciosa de los documentos emitidos por el *Ombudsman* como las recomendaciones y los informes periódicos (Serrano, 2004).

En el documento denominado *Los Organismos Públicos de Derechos Humanos en México. Nuevas instituciones viejas prácticas*, Fundar (2009) volvió a referirse de manera específica al Consejo Consultivo de la CNDH señalando que en su interior se observaba una fuerte homogeneidad social y poca transparencia, debido a que su composición es poco representativa de la pluralidad social y la información disponible respecto del trabajo de los consejeros limitada. Como ejemplo, Fundar expuso que las sesiones del Consejo son cerradas al público y las actas que se producen en ellas fueron publicadas con periodicidad después de un conflicto legal a partir del año 2007.

En el año 2008, tanto el programa Atalaya del ITAM como la organización internacional Human Rights Watch realizaron estudios y evaluaciones a la CNDH e incluyeron en sus informes datos relacionados directamente con el quehacer del Consejo Consultivo.

En noviembre de dicho año, el ITAM (2008) presentó ante la opinión pública el documento, ya citado en esta investigación, denominado *La tarea fundamental y el mayor desempeño del Ombudsman Nacional: la atención a quejas* en el cual se expusieron los puntos de vista del ex *Ombudsman* nacional, el reconocido jurista Jorge Carpizo, y de investigadores del programa Atalaya acerca de la problemática del Consejo Consultivo de la CNDH:

“Las actividades del Consejo Consultivo no sólo son poco transparentes, sino que del contenido de los Informes Anuales de la CNDH se aprecia que no realiza funciones de carácter sustantivo para impulsar y mejorar las actividades del Ombudsman nacional” (ITAM, 2008: 8).

Desde la perspectiva del Dr. Carpizo, esta situación se debe a la interpretación excesivamente restrictiva de las funciones otorgadas legalmente a los consejeros:

“Los Consejos Consultivos casi resultan de oropel, para exhibirlos en las ceremonias, en razón de las grandes personalidades nacionales que se encuentran en algunos de ellos, pero se les limita, no se les involucra en aspectos esenciales del funcionamiento de la Comisión” (ITAM, 2008: 8).

Por su parte, Human Rights Watch, en el ya citado informe *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos: Una evaluación crítica* (2008), también realizó señalamientos sobre el Consejo de la CNDH en consideración de su potencial papel en el monitoreo de la calidad del trabajo del *Ombudsman* nacional.

Las críticas emitidas por Human Rights Watch son muy similares a las de otras instituciones independientes ya mencionadas y refuerzan la hipótesis en el sentido de que el Consejo no cumple ningún papel significativo de control al interior de la CNDH con base en la escasa información disponible acerca de su labor:

“Las reuniones del Consejo Consultivo son cerradas al público (...) La limitada información disponible indica que, por lo general, no se produce un debate serio sobre las cuestiones abordadas. Por ejemplo, en 37 reuniones realizadas entre 2003, 2005, 2006 y 2007, ningún miembro del consejero tuvo comentarios, preguntas ni observaciones respecto de los informes mensuales sobre las actividades de la CNDH (...) Cuando se presentaron al Consejo borradores de los informes anuales de la CNDH correspondientes a 2004 y 2005, el Consejo los aprobó, sin ningún tipo de análisis de fondo, en reuniones que duraron media hora o menos” (Human Rights Watch, 2008:125).

3.2.1 El Senado de la República y los procesos de elección de los consejeros consultivos de la CNDH. Los casos de los años 2007, 2008 y 2009.

La Constitución Política y la normatividad de la CNDH otorga al Senado de la República, específicamente a su Comisión de Derechos Humanos, la facultad de elegir a los miembros de su Consejo Consultivo mediante un proceso legislativo anual que incluye una auscultación entre sectores sociales y la votación calificada de las dos terceras partes de los integrantes del Senado. Debido a su mandato jurídico, dicho órgano legislativo tiene la responsabilidad de dotar de legitimidad democrática al Consejo de la CNDH con su labor.

Cabe mencionar que la normatividad de la CNDH no establece ningún requisito de elegibilidad a los candidatos a consejeros con el fin de evaluar su experiencia en materia de derechos humanos o criterios de selección que establezcan parámetros de representatividad y pluralidad.

El artículo 17 de la Ley de la CNDH sólo establece que el Consejo debe integrarse por personas que gocen de reconocido prestigio en la sociedad, ejerzan plenamente sus derechos ciudadanos, que 7 de los 10 consejeros no pueden desempeñarse como funcionarios públicos, y que el proceso legislativo de remoción o ratificación de los consejeros debe darse anualmente durante el mes de octubre.

Debido a la ausencia de disposiciones legales específicas que puntualicen los elementos del procedimiento para nombrar a los consejeros anualmente, el Senado de la República tiene la libertad de establecer los parámetros que racionalicen el método de nombramiento al momento de emitir la convocatoria pública.

El sistema de nombramiento tiene la función de ordenar cada una de las etapas y los pasos a seguir para designar a los miembros del Consejo de la CNDH, de tal manera que se de certidumbre y legalidad al proceso legislativo reduciendo las zonas de controversia producidas por las negociaciones políticas entre los partidos.

Las características y elementos que componen un sistema de nombramiento permiten determinar si constituye un mecanismo cuyo diseño normativo es acorde con requerimientos de garantía o si, por el contrario, favorece la opacidad y discrecionalidad políticas (Hernández Alcántara, 2009).

Las características y elementos a observar y analizar son los siguientes:

- a) los métodos de elección directa, semidirecta o indirecta en donde participan órganos que cuentan con una legitimidad democrática directa o indirecta;
- b) el establecimiento claro de las etapas del procedimientos y de las responsabilidades de nominación y designación;
- c) la extensión del poder de decisión del órgano implicado en procedimiento, advirtiendo la distribución y el equilibrio de poderes;
- d) la integración de una propuesta de candidatos y los mecanismos previos de delimitación y selección;
- e) el nivel de implicación y acuerdo político para la conformación de mayorías, a fin de constatar el grado de fortaleza institucional con el que resultan investidos los candidatos designados;
- f) la existencia de criterios transversales de selección que guíen la decisión del órgano decisor, tales como aspectos territoriales, generacionales, de diferenciación social o género, que permitan la selección de candidatos bajo premisas de pluralidad y representatividad;
- g) el espacio temporal del procedimiento legislativo que garantice la continuidad y el adecuado funcionamiento de la institución sujeta a dicho procedimiento;

- h) el grado de transparencia por el que transcurren las diversas etapas del procedimiento legislativo, así como el papel que desempeñan los nominados en su dinámica y el nivel de interacción de otros actores sociales interesados;
- i) los mecanismos de excepción que permitan hacer frente a obstáculos que enfrente la ruta ordinaria de nominación, a fin de observar el grado de eficacia del órgano decisor.

La normatividad que racionaliza el procedimiento de elección de los consejeros de la CNDH no establece varias de las características y elementos de garantía de un sistema de nombramiento legislativo eficaz, lo cual otorga una alta responsabilidad política a los integrantes del Senado.

En este sentido, la excesiva politización de los nombramientos de los consejeros no contribuye a dar certidumbre a los procesos de selección. Por ello, las críticas y cuestionamientos por parte de diversas instituciones académicas y OSC hacia el Senado se han incrementado en los últimos años.

En el año 2006, con la llegada de la luchadora social Rosario Ybarra a la presidencia de la Comisión de Derechos Humanos del Senado, el procedimiento legislativo para la designación de los consejeros de la CNDH comenzó un proceso de apertura democrática.

Antes de ese año, dicho procedimiento legislativo había permanecido como un espacio cerrado a las disputas entre los partidos políticos.

Por vez primera se estableció una convocatoria abierta para que distintos sectores de la sociedad mexicana pudieran proponer candidatos a ocupar el cargo de consejero de la CNDH. Este hecho alentó las esperanzas de especialistas y OSC de derechos humanos respecto de una mayor apertura democrática y mayor transparencia en los procedimientos para la designación de los principales miembros del *Ombudsman* nacional.

Sin embargo, una vez llevada a cabo la recepción de candidaturas, el Senado llevó a puertas cerradas el procedimiento por el que fueron nombrados dos nuevos miembros del Consejo Consultivo en ese año 2006, Miguel Carbonell Sánchez y Miriam Cárdenas Cantú.

Según las versiones de las OSC, en dicho proceso de elección no se llevaron a cabo entrevistas públicas ni hubo registro de que se hubieran realizado evaluaciones rigurosas a los aspirantes. El Senado sólo se limitó a hacer un listado del número de apoyos que había recibido cada candidato,

pero en el dictamen de selección no fundamentó con argumentos sólidos los criterios que sustentaron su decisión final⁶².

Un aspecto a resaltar fue el hecho de que muchas de las organizaciones promotoras de los candidatos a consejeros de la CNDH eran ajenas al movimiento de derechos humanos en el país o inclusive de existencia cuestionable (Article 19 y Fundar, 2009).

Desde la perspectiva de Fundar (2009), lo ocurrido en el proceso legislativo de elección de consejeros de la CNDH en 2006 fue un hecho grave que contribuyó a minar la legitimidad y el papel del Consejo Consultivo de la CNDH y de la propia Comisión de Derechos Humanos del Senado como órgano controlador del buen funcionamiento de los OPDH en México.

En el año 2007, el Senado emitió una convocatoria pública para la recepción de candidaturas ciudadanas al Consejo de la CNDH y por vez primera realizó audiencias públicas a los aspirantes, lo cual alentó nuevamente y con más bríos las esperanzas de las OSC respecto de una mayor apertura democrática en estos procesos legislativos.

No obstante, una vez iniciadas las deliberaciones y negociaciones entre los partidos políticos, el proceso de elección volvió a cerrarse a la ciudadanía. La Comisión de Derechos Humanos del Senado delegó los nombramientos a la Junta de Coordinación Política y se desencadenó una crisis legislativa que empantanó dichos nombramientos durante cerca de 2 años:

Las reacciones de desencanto y frustración de las OSC no se hicieron esperar:

“Se han iniciado procesos vestidos de transparencia e inclusión, pero en cuanto entran a la etapa de deliberación y negociación entre los legisladores pierden ese ropaje para quedar al desnudo la incapacidad de los senadores de trascender intereses partidistas y abandonar posiciones irreductibles, para proteger el interés público, cumplir con lo que la ley manda y respetar los principios de transparencia e inclusión. La Comisión de derechos humanos simplemente decidió delegar la decisión a la Junta de Coordinación Política, minando con ello no sólo la cuota de participación ciudadana que se había logrado, si no su propio papel en la toma de esta decisión, que no es menor para la infraestructura institucional de la defensa y promoción de los derechos humanos en México (...) Al parecer, la elección de los consejeros se convirtió en una moneda de cambio más, atrapada en el enfrentamiento de intereses políticos dentro de la Comisión de derechos humanos del Senado, llevando a la parálisis legislativa con consecuencias nefastas para la CNDH” (Article 19 y Fundar, 2009: 33).

⁶² El dictamen de la Comisión de Derechos Humanos del Senado, emitido el 20 de diciembre de 2006, señaló que la Lic. Miriam Cárdenas y el Dr. Miguel Carbonell fueron los candidatos con el mayor número de apoyos por parte de instituciones y OSC (225 y 185 respectivamente) y que “reunieron los requisitos y satisficieron el perfil requerido”.

Después de la última sesión de la Comisión de Derechos Humanos del Senado en diciembre de 2007, tuvieron que pasar más de 20 meses para que en diciembre de 2009 finalmente se reunieran nuevamente los integrantes de dicha comisión legislativa para reponer el proceso legislativo por el cual debieron ser electos dos integrantes del Consejo de la CNDH en 2007.

El Senado designó a Rafael Estrada Michel en sustitución de Paulette Dierterlen y ratificó para un nuevo periodo como consejera a Graciela Rodríguez.

Hay que señalar que, al paralizarse las labores de la Comisión de Derechos Humanos del Senado desde finales del año 2007, también quedaron estancadas las designaciones de los integrantes del Consejo de la CNDH en los años 2008 y 2009, donde debieron discutirse la permanencia o remoción de los consejeros Joaquín López Dóriga, Graciela Rodríguez, Héctor Fix-Zamudio y Ricardo Pozas Horcasitas.

Respecto de la mencionada parálisis legislativa, resalta la versión periodística que expuso que las bancadas de los partidos Revolucionario Institucional (PRI) y Acción Nacional (PAN) boicotearon las sesiones de la Comisión de Derechos Humanos del Senado con el objetivo de repartirse posiciones políticas al interior de la CNDH, burlando los procedimientos legales para las designaciones de los consejeros y utilizando como pretexto ciertas desavenencias con el secretario técnico de dicha Comisión, Edgar Sánchez, nombrado por Rosario Ibarra (Hernández López, 2009).

Otras versiones de académicos y de las OSC indicaron que la parálisis legislativa obedeció a las injerencias del Dr. Soberanes en el proceso de elección de consejeros para vetar a las candidatas propuestas por Rosario Ibarra: Pilar Noriega y Gabriela Delgado, quienes resultaban incómodas para su gestión.

Lo anterior, sumado a las diferencias entre los partidos políticos quienes apoyaban individualmente candidaturas diversas (Aguayo, 2008; Checa Gutiérrez, 2009).

De acuerdo a la investigadora del proyecto Monitoreo y Vínculo con el Poder Legislativo de la organización civil Fundar-Centro de Análisis e Investigación, Itzel Checa Gutiérrez⁶³, en el proceso legislativo para el nombramiento de los consejeros de la CNDH no se buscó elegir a los candidatos con el mejor perfil sino aquellos quienes eran más cercanos con las posturas de los partidos políticos y el entonces *Ombudsman* nacional, el Dr. José Luis Soberanes.

⁶³ En entrevista realizada el viernes 22 de enero de 2010 en la sede de Fundar-Centro de Análisis e Investigación, México, Distrito Federal.

Las bitácoras de las entrevistas del Dr. Soberanes con miembros de la Comisión de Derechos Humanos del Senado en el contexto de los procesos deliberativos hacen deducir tal hecho.

Por tal motivo, para la investigadora Itzel Checa deben suscitarse una serie de cambios en la legislación que coadyuven al mejoramiento de los procesos de elección de candidatos a ocupar cargos en la CNDH. Entre ellos, debe mejorarse la redacción, actualmente ambigua, de los mecanismos de auscultación de las OSC y las reglas de selección de los aspirantes de acuerdo a perfiles acordes con el quehacer de los derechos humanos y la CNDH.

Paralelamente, debe realizarse al interior del Senado una revisión exhaustiva de las organizaciones que apoyan a determinados candidatos, de tal manera que se pruebe su trayectoria y labor en la defensa y promoción de los derechos humanos en el país, e incluso su existencia.

En este sentido, para las organizaciones civiles Article 19 y Fundar (2009) se requiere definir en las convocatorias públicas para los procesos de selección de consejeros de la CNDH reglas claras que precisen los mecanismos de participación ciudadana y los instrumentos técnicos de negociación y consenso al interior del Senado en las etapas de deliberación y dictaminación.

A finales del año 2009, varias OSC realizaron un pronunciamiento público que expuso claramente la problemática alrededor de los nombramientos de los consejeros y del titular de la CNDH por parte del Senado:

*“De cara al proceso de renovación del próximo titular de la CNDH, nos llama la atención el rezago sobre el nombramiento de las y los integrantes del Consejo Consultivo de la CNDH desde 2007, lo cual ha ocasionado que en octubre de 2009 sean seis los nombramientos de consejeros a realizarse y no dos como la Constitución señala. A lo anterior se suma un cambio en la forma como se han venido realizando estos procesos desde 1999, ahora serán tres las Comisiones responsables: la de Derechos Humanos, Justicia y Estudios Legislativos Primera. En este escenario saludamos que la realización del **dictamen final sea responsabilidad exclusiva de la Comisión de Derechos Humanos.***

Asimismo, esperamos una colaboración respetuosa entre estas tres Comisiones y la Junta de Coordinación Política (JUCOPO), pues precisamente son las Comisiones legislativas la antesala de los asuntos legislativos bajo criterios especializados y técnicos, y deben ser éstos la fuente de decisión y no valoraciones e intercambios políticos del tipo de distribución de cuotas.

Con estos antecedentes, solicitamos respetuosamente al Senado de la República que el proceso de nombramiento del titular de la CNDH que se desahogará en días próximos, considere como ejes fundamentales los siguientes criterios:

- 1) que sea abierto, incluyente y equitativo; **con etapas, plazos y criterios de elegibilidad claros** y descritos en las bases de una convocatoria pública;*
- 2) que contemple **espacios para la participación ciudadana** en sus diferentes etapas;*

- 3) que sea **transparente y favorezca el acceso a la información** en todas las fases del proceso; y,
- 4) que **dé cuenta de cada uno de los razonamientos y argumentos que funden las decisiones** a tomar por este órgano legislativo, en un dictamen final que sea a su vez un mecanismo de rendición de cuentas ante la sociedad.

En la medida que se garanticen estos puntos se abonará a la legitimidad de origen de la CNDH como máximo organismo responsable de la protección y defensa de los derechos humanos en el país” (OSC, 2009: 1)

En virtud del grado de politización de los procedimientos para designación de los consejeros de la CNDH, se hace necesario realizar un breve análisis del comportamiento instrumental de los legisladores que permita comprender y explicar la problemática antes expuesta, sin caer en un enfoque descriptivo y sentencioso.

De acuerdo Kenneth Shepsle (2005), el comportamiento instrumental de los legisladores se rige bajo 3 factores, tomando en consideración el ambiente de pluralidad y heterogeneidad que caracteriza regularmente a las Asambleas:

- a) Las motivaciones personales y políticas de los legisladores quienes desean complacer a quienes controlan su futuro político, a la par de alcanzar metas individuales.
- b) La heterogeneidad de las preferencias políticas de los partidos y los legisladores quienes priorizan determinados temas en detrimento de otros.
- c) El contexto de diversidad entre los partidos, que los obliga a cooperar mediante la institucionalización de prácticas y procedimientos como parte de una estructura de gobierno con el objetivo alcanzar los consensos necesarios para la toma decisiones.

Tal y como expone Hernández Alcántara (2009: 69):

“El comportamiento político del legislador se encuentra condicionado por la disciplina partidista, las relaciones de lealtad con el coordinador parlamentario, su propia especialización en la materia y las expectativas de su carrera política”

Por ello, las Asambleas u órganos legislativos establecen prácticas institucionales que facilitan la cooperación entre partidos y legisladores, como la regularización de procedimientos y la división y especialización de esfuerzos por medio de jurisdicciones o comisiones.

En el caso de las comisiones, Shepsle expone que en todas las dimensiones de la política pública que corresponden a su jurisdicción siempre existe alguna política de statu quo en vigor, debido a la monopolización de la agenda.

En el caso de los nombramientos de los Consejeros de la CNDH, la Comisión de Derechos Humanos del Senado es quien ha jugado un papel determinante en la toma de decisiones a través de la instauración de procedimientos para generar consensos.

En teoría, la pluralidad partidista de esta Comisión obliga a los grupos parlamentarios a actuar en favor de la negociación como fórmula para garantizar el equilibrio de poderes e institucionalizar la legitimidad democrática del Consejo de la CNDH.

Sin embargo, la recomposición de las fuerzas políticas al interior del Senado, tras la elección federal del año 2006, y los vacíos normativos del sistema de nombramientos han dificultado la construcción de acuerdos y evidenciado la ineficacia de las prácticas institucionales tendientes a facilitar la cooperación en un ambiente de heterogeneidad de las preferencias, diversidad y comportamiento instrumental.

Por una parte, la conformación de la Comisión de Derechos Humanos con un mayor número de legisladores pertenecientes a partidos de carácter progresista⁶⁴ rompió con el sistema de acuerdos establecido por las fuerzas políticas hegemónicas⁶⁵ e incidió en las políticas de statu quo vigentes hasta ese momento.

Por otra parte, las deficiencias en la normatividad que establece los procedimientos que racionalizan las designaciones de los consejeros de la CNDH ampliaron las zonas de incertidumbre y controversia en los procesos legislativos por las disputas políticas entre los partidos.

Hecho que se vio reflejado cuando la Comisión de Derechos Humanos del Senado decidió delegar sus responsabilidades a la Junta de Coordinación Política y, posteriormente, a las Comisiones de Justicia y Estudios Legislativos Primera.

Estos hechos influyeron en la parálisis legislativa que dilató los procesos de nombramiento de los consejeros durante dos años entre el 2007 y el 2009, afectado con ello la continuidad y el adecuado funcionamiento del Consejo de la CNDH y su legitimidad democrática.

La lentitud de las fuerzas políticas para concretar consensos es un claro indicio de que el tema no era una prioridad en la agenda de los legisladores, aun cuando dicha parálisis legislativa implicó violentar el marco de legalidad constitucional de los procesos de nombramiento anuales.

⁶⁴ Tales como el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Convergencia.

⁶⁵ El Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Con lo cual, también se vio reflejada la disparidad entre los intereses de los legisladores y de sus fuerzas políticas de los manifestados por diversas OSC e instituciones académicas con una sólida trayectoria en el ámbito de los derechos humanos en México.

3.2.3 Una evaluación crítica del Consejo Consultivo de la CNDH. Potencialidades, fortalezas y debilidades.

La dificultad de realizar una evaluación del desempeño de una institución pública, o en este caso un órgano colegiado al interior de una, es establecer parámetros de medición que expresen valores o datos interpretables bajo criterios cualitativos o cuantitativos.

En muchas investigaciones de este tipo se busca corroborar el apego de la institución a los lineamientos formales de su marco jurídico a través del análisis de su actuación con respecto a los resultados obtenidos por esta.

En el caso de esta investigación, se optó por desarrollar un análisis socio-jurídico del funcionamiento institucional del Consejo Consultivo de la CNDH a partir de su composición, el perfil de sus integrantes y su actuación en casos específicos con base en los documentos oficiales que ofrecen información sobre el Consejo.

Para ello, se retomaron algunos de los indicadores elaborados por Fundar (2009) para medir los ejes rectores de un modelo de *Ombudsman* ideal, aunque en este caso son igualmente útiles para evaluar el grado de autonomía, ciudadanización e incidencia del Consejo de la CNDH. Estos son *proactividad, pluralidad, transparencia y participación ciudadana*.

La *proactividad* consiste en el apego de una institución a su marco legal agotando todas las posibilidades de acción para la consecución de un objetivo definido, interpretando las normas con creatividad, un espíritu garantista y sin limitarse por trabas formales o materiales (Fundar, 2009).

La *pluralidad* se refiere a una atribución en la cual las instituciones públicas se conforman por profesionales quienes representan a los distintos grupos que conforman una sociedad, con la cual se adquiere la capacidad de analizar los problemas desde múltiples puntos de vista y una mayor sensibilidad y capacidad de respuesta ante las necesidades de todos los sectores sociales (Fundar, 2009).

La *transparencia* consiste en el ofrecimiento y disponibilidad de toda la información posible de una institución pública para quien la solicite y constituye el insumo básico para la rendición de cuentas y la justificación de las decisiones o actos de autoridad (Fundar, 2009).

La *participación ciudadana*, como se expuso en el capítulo 1 de este estudio, se define de manera general como una acción social en la que los individuos, en su condición de ciudadanos y como portadores de intereses sociales, intervienen en las decisiones de alguna actividad pública por medio de representantes de acuerdo a sus necesidades.

a) Transparencia

Las fuentes oficiales de información referentes a la actividad realizada por el Consejo Consultivo de la CNDH en el cumplimiento de su mandato legal son escasas. Estas son las actas de las sesiones ordinarias y extraordinarias llevadas a cabo por el Consejo mensualmente, el Informe Anual de Actividades que el *Ombudsman* rinde ante los Poderes Federales, así como los acuerdos o pronunciamientos públicos que los consejeros realizan esporádicamente ante circunstancias específicas.

Debido a que los consejeros no tienen la obligación legal de rendir informes de sus actividades ni las sesiones de sus reuniones mensuales son públicas, la obtención de datos respecto de sus labores sólo puede obtenerse de la lectura y análisis de las fuentes antes mencionadas y a través de la realización de entrevistas para conocer los puntos de vista y las acciones de los consejeros en el desempeño del cargo honorario que ocupan como representantes ciudadanos ante la CNDH. En materia de transparencia, el Consejo Consultivo de la CNDH se ha caracterizado por seguir una política de confidencialidad que dificulta enormemente el conocimiento a profundidad de las labores que realiza en el cumplimiento de su mandato legal como órgano ciudadano del *Ombudsman* nacional.

Organizaciones independientes como Human Rights Watch, el programa Atalaya del ITAM y Fundar han denunciado públicamente a la CNDH como una institución poco transparente en virtud de su negativa a brindar información que por sus características es de orden público. Desafortunadamente, el Consejo Consultivo no es ajeno a esta situación.

Como ejemplo de lo anterior, puede mencionarse la negativa de la CNDH a hacer públicas las actas de las reuniones mensuales del Consejo y los nombres de los consejeros asistentes a las mismas al clasificar dicha información como “datos confidenciales o personales”.

La CNDH también ha negado el acceso a las reuniones del Consejo a las organizaciones que expresamente lo han solicitado, con el argumento de que las leyes que rigen a la CNDH no

indican que dichas reuniones deban ser públicas y que de acuerdo con el “principio de legalidad” no pueden exceder lo que la ley establece (Human Rights Watch, 2008).

En los informes anuales, no se proporcionan datos que reflejen el papel desempeñado por el Consejo en las actividades sustantivas de la CNDH en materia de derechos humanos ni aporta información que permita distinguir las iniciativas, propuestas y actividades de los consejeros en el uso de sus facultades legales. Los informes sólo se limitan a reportar las decisiones oficiales y los actos sociales y académicos a los que asistieron los miembros del Consejo Consultivo durante el año correspondiente (ITAM, 2008).

Sin embargo, debido a la presión ejercida por varias OSC en años recientes, el Consejo Consultivo de la CNDH ha comenzado a transparentar parte de la información propia de sus actividades.

En el año 2007, luego de que la organización civil Fundar presentara un juicio de amparo, el juez décimo sexto de distrito en materia administrativa, Ricardo Olvera García, emitió una sentencia en la que ordenó a la CNDH dar a conocer las actas de sesión de su Consejo Consultivo y los nombres de los consejeros asistentes a las reuniones mensuales (Velasco, 2007).

Por tal motivo, la CNDH comenzó a publicar en su sitio Web las actas de las sesiones del Consejo Consultivo desde el año 2005 y, a partir de 2009, agregó las actas correspondientes desde el año 2000.

También, a partir de la sesión 229 del Consejo Consultivo llevada a cabo el día 10 de julio de 2007, los consejeros aprobaron la propuesta de incorporar sus nombres en las actas cuando emitieran alguna opinión derivada de los distintos temas abordados en las sesiones.

Cabe mencionar que antes de esa sesión, los nombres de los consejeros y las opiniones vertidas por estos eran omitidas de las actas correspondientes por estar clasificados como datos personales. Por esta razón, no es posible conocer los puntos de vista emitidos por los consejeros en las reuniones anteriores a la sesión 229.

Respecto de las listas de asistencia de los consejeros, a pesar del fallo judicial emitido en ese sentido, la CNDH siguió omitiéndolas de las actas de las sesiones del Consejo al colocar en su lugar la frase “habiendo el quórum correspondiente”. La CNDH decidió hacer públicas las listas de asistencia de los consejeros a partir de la sesión 261 del Consejo efectuada el día 12 de enero de 2010.

Ante dicho vacío de información y con el objetivo de conocer el promedio de asistencia de los consejeros en años recientes, se realizó una solicitud de información a la CNDH para obtener las listas de asistencia de los consejeros en las sesiones mensuales desde el año 2005 hasta finales del año 2009⁶⁶.

En respuesta a la solicitud de información, la CNDH el día 3 de marzo de 2010 hizo entrega de la documentación respectiva⁶⁷, con la salvedad de que el Comité de Información de la CNDH decidió testar las firmas de los consejeros de las listas de asistencia argumentando la protección de su privacidad.

Cabe mencionar que las listas de asistencia sin las firmas de los consejeros constituyen documentos sin valor alguno debido a que no proporcionan información respecto de la regularidad con la que los consejeros asisten a las sesiones mensuales⁶⁸.

Por esta razón, se decidió interponer un recurso de revisión ante el Órgano Revisor de la CNDH⁶⁹ solicitando versiones públicas de las listas de asistencia del Consejo Consultivo que permitieran conocer la presencia de los consejeros en las sesiones sin poner en riesgo su privacidad. Hasta el momento de la redacción de este estudio, la CNDH no ha respondido a dicho recurso de revisión.

b) Pluralidad

La composición del Consejo Consultivo de la CNDH se ha caracterizado históricamente por su fuerte homogeneidad social y escasa representatividad, a pesar de que la mayoría de sus integrantes cuentan con una destacada trayectoria académica y/o profesional.

Como se vio anteriormente, diversas OSC han exigido sistemáticamente al Senado una mayor transparencia en los procesos de elección de los consejeros de la CNDH, sobre todo en las fases de deliberación, con el fin de conocer los argumentos que justifiquen los dictámenes de designación de unos u otros aspirantes y el perfil de las organizaciones que apoyaron sus candidaturas.

De acuerdo a datos proporcionados por Itzel Checa⁷⁰, la mayoría de OSC que apoyaron las candidaturas de los actuales consejeros de la CNDH son de corte asistencialista y sin una trayectoria en el quehacer de los derechos humanos o inclusive inexistentes. El interés de los

⁶⁶ Mediante la solicitud de información pública N° 00004110 ante la Unidad de Enlace de la CNDH con fecha del 1 de febrero del año 2010.

⁶⁷ Oficio número STCC/0114/2010 suscrito por el Secretario Técnico del Consejo Consultivo de la CNDH.

⁶⁸ Consultar los documentos oficiales que contienen la solicitud de información y la respuesta de la CNDH en el Apéndice de la presente investigación.

⁶⁹ N° de folio: RR00000210 el día 5 de marzo de 2010.

⁷⁰ En entrevista realizada el viernes 22 de enero de 2010 en la sede de Fundar-Centro de Análisis e Investigación, México, Distrito Federal.

partidos políticos y del presidente de la CNDH por tener un Consejo Consultivo a modo (pasivo y poco participativo) es la principal causa por la que no hay representantes de las OSC del movimiento progresista de derechos humanos en México en su interior.

La escasa apertura democrática de los procesos de elección de los consejeros de la CNDH ha afectado sensiblemente la legitimidad del Consejo Consultivo de la CNDH.

Estos hechos resultan especialmente graves si se considera que el Consejo constituye un instrumento clave para el óptimo desempeño de las funciones de la CNDH como *Ombudsman* nacional y su composición un indicador para evaluar el grado de autonomía y pluralidad de dicha institución a través de su nivel de ciudadanización.

Con base en la revisión minuciosa de los perfiles académicos y profesionales de las personas quienes se han desempeñado como consejeros de la CNDH, resulta evidente afirmar que la composición del Consejo Consultivo sólo es representativa de una élite intelectual del país, principalmente académicos de la UNAM (sobre todo juristas), formados generalmente en un modelo y una concepción conservadora de la realidad social y los derechos humanos.

A pesar de que los consejeros son apoyados por numerosas OSC en los procesos de selección de candidaturas⁷¹, su trayectoria académica y profesional revela una clara desvinculación con un universo muy amplio de instituciones académicas, sociales y civiles que trabajan en el ámbito de los derechos humanos o la asistencia social a lo largo del país.

Como consecuencia, al interior del Consejo Consultivo de la CNDH existe una concentración de un grupo específico de actores e instituciones y un vacío importante de otros grupos de representación ciudadana, donde se encuentran diversas instituciones sociales y académicas del interior de la República, las OSC de derechos humanos con mayor trayectoria en México y un conjunto de activistas y luchadores sociales independientes.

Como ejemplo de lo anteriormente señalado, se muestra a continuación la composición del Consejo Consultivo de la CNDH en diciembre del año 2009⁷²:

- José Luis Soberanes (Presidente del Consejo Consultivo)
- Miguel Carbonell Sánchez
- Miriam Cárdenas Cantú

⁷¹ En el proceso de elección de consejeros en el año 2007, el Senado de la República mencionó que 302 organizaciones civiles y sociales de derechos humanos, instituciones académicas, asociaciones y colegios de profesionales, que trabajan en la promoción y defensa de los derechos humanos ofrecieron propuestas de candidatos.

⁷² Consultar la semblanza curricular de cada uno de los integrantes del Consejo Consultivo de la CNDH en el periodo 2000-2009 ubicada en el Apéndice de la presente investigación.

- Rafael Estrada Michel
- Héctor Fix-Zamudio
- Juliana González Valenzuela
- Patricia Kurczyn Villalobos
- Joaquín López-Dóriga
- Ricardo Pozas Horcasitas
- Graciela Rodríguez Ortega
- Fernando Serrano Migallón

Miguel Carbonell, Héctor Fix-Zamudio, Patricia Kurczyn, Rafael Estrada, Miriam Cárdenas y Fernando Serrano poseen una sólida formación en Derecho y se han desempeñado exitosamente en diversos cargos públicos y académicos como especialistas en el ámbito jurídico.

Juliana González, Ricardo Pozas, Graciela Rodríguez y Joaquín López-Dóriga tuvieron una sólida formación en el ámbito de la salud, las humanidades y las ciencias sociales y se desempeñan profesionalmente como académicos, generalmente en la UNAM. Exceptuando los casos de Rodríguez y López-Dóriga quienes han ocupado cargos en la función pública y en medios de comunicación respectivamente.

La fuerte homogeneidad social al interior del Consejo Consultivo se acentúa cuando se observa que algunos de los presidentes de la CNDH (Jorge Carpizo, Jorge Madrazo y José Luis Soberanes), quienes también lo fueron del Consejo, pertenecen al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (IIJ-UNAM) y que tres de sus actuales consejeros también laboran en dicho instituto.

Resulta evidentemente excesivo que el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM haya tenido simultáneamente al interior del Consejo Consultivo de la CNDH a cuatro de sus miembros, que son José Luis Soberanes (como presidente), Miguel Carbonell, Héctor Fix-Zamudio y Patricia Kurczyn.

También resulta significativo que siete de los integrantes del Consejo a finales del año 2009 laboren como académicos en diversas dependencias de la UNAM. A parte de los ya mencionados miembros del IIJ-UNAM, se encuentran Ricardo Pozas (Instituto de Investigaciones Sociales), Juliana González (Facultad de Filosofía y Letras), Graciela Rodríguez (Facultad de Psicología) y Fernando Serrano (Facultad de Derecho).

c) Participación ciudadana

Con base en las fuentes oficiales de información de la actividad realizada por el Consejo Consultivo de la CNDH, puede afirmarse que este órgano colegiado de carácter ciudadano cumple un limitado papel en las decisiones sustantivas de la CNDH en materia de protección y promoción de los derechos humanos en el país.

En los Informes Anuales presentados por la CNDH ante los Poderes de la Unión no se observan datos que permitan conocer con profundidad las actividades realizadas por el Consejo en el uso de sus facultades legales ni las labores que a nivel individual realizan los consejeros para incidir de manera efectiva en las acciones de la CNDH de acuerdo a los intereses de los grupos sociales que representan (CNDH, 2009 y 2009 a).

La información proveniente de dichos informes referente al Consejo, la cual sólo se limita a reportar las decisiones oficiales y los actos sociales y académicos en los que participan los miembros del Consejo Consultivo, refuerza la hipótesis de especialistas como Aguayo y Carpizo quienes han señalado que el papel del Consejo al interior de la CNDH es simplemente ornamental.

Asimismo, la información proveniente de las actas de las sesiones del Consejo Consultivo de la CNDH no contribuye a mejorar su deteriorada legitimidad e imagen pública ante la ciudadanía.

En dichas actas puede observarse la escasa discusión y análisis de los temas tratados por el Consejo de la CNDH, como la aprobación de normas de carácter interno, recomendaciones, informes mensuales y anuales, planes de trabajo y en general las acciones llevadas a cabo por la institución a favor de los derechos humanos en México.

En este sentido, los señalamientos vertidos en este estudio no se distancian en gran medida de los emitidos por especialistas como Ackerman (2007) y organizaciones independientes y/o académicas como Human Rights Watch (2008), Programa Atalaya (ITAM, 2008) y Fundar (2009) respecto de la labor del Consejo de la CNDH.

Las actas de las sesiones del Consejo anteriores a la sesión 229 resultan de poca utilidad puesto que no brindan ninguna información que permita distinguir las propuestas, observaciones y opiniones de los consejeros sobre los temas abordados con referencia a la labor de la CNDH como *Ombudsman* nacional.

En términos generales, la información obtenida de las actas de las sesiones posteriores a julio del año 2007 refleja una dinámica monótona y pasiva al interior del Consejo: sesiones de menos de

dos horas de duración en donde funcionarios de la CNDH exponen las actividades y el contenido de los documentos oficiales expedidos por la institución (recomendaciones y pronunciamientos); posteriormente los consejeros abordan superficialmente los temas derivados de dichos documentos (se observa en las intervenciones escuetas y poco sustantivas de los consejeros) y los aprueban por unanimidad sin ningún tipo de debate de fondo.

En las sesiones extraordinarias, en donde el Consejo Consultivo tiene la obligación de emitir opiniones respecto de los Informes Anuales, no se observa ningún tipo de debate, discusión u observaciones de los consejeros respecto del contenido de dichos documentos, aduciendo que los temas se habían tratado con anterioridad y que ya habían sido tomadas en cuenta sus correcciones y observaciones. Sin embargo, cuando se revisan las actas de las sesiones anteriores no se encuentran las discusiones y observaciones correspondientes a la aprobación unánime de los Informes Anuales, que constituyen el mecanismo por excelencia de rendición de cuentas del *Ombudsman* nacional ante la ciudadanía.

Esta situación resulta preocupante, máxime si se considera el destacado perfil académico y profesional de los consejeros, la trascendencia e importancia de los temas abordados y en general el impacto de las decisiones que se toman al interior del Consejo Consultivo de la CNDH. Por esta razón, se esperaría que el Consejo Consultivo fuera un espacio de discusión donde se abordara con seriedad y profundidad la problemática de los derechos humanos en el país, sobre todo cuando en los últimos años se han incrementado el número de violaciones a estos derechos y el nivel de vida de la población deteriorado progresivamente.

Los hechos expuestos anteriormente establecen una correlación: la escasa pluralidad y representatividad del Consejo Consultivo de la CNDH no crea un ambiente propicio para el debate interno y la participación dinámica de sus integrantes.

d) Proactividad

Por sus facultades jurídicas y por la destacada trayectoria académica y profesional de sus miembros, el Consejo Consultivo podría tener un impacto significativo para la consecución de los objetivos de la CNDH en su calidad de *Ombudsman* nacional. Sin embargo, la información proveniente de las actas de sus sesiones mensuales refleja que la mayoría de los consejeros adquieren una actitud pasiva y condescendiente respecto de las acciones institucionales de la

CNDH en los últimos años, al dar interpretaciones conservadoras, legalistas y autorestrictivas de su mandato.

Tal y como lo han mencionado organizaciones independientes como Human Rights Watch (2008), la CNDH podría desempeñar un papel más activo en el mejoramiento de la situación de los derechos humanos en México a través una interpretación proactiva de sus atribuciones legales y maximizando el uso de sus recursos materiales y humanos. En este sentido, puede establecerse un paralelismo respecto del Consejo Consultivo.

El día 24 de mayo de 2007 la CNDH presentó una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de México (SCJN) en contra de las reformas al Código Penal del Distrito Federal que despenalizaron el aborto en la Ciudad de México durante las primeras 12 semanas de gestación, a pesar de que dichas reformas, aprobadas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), implicaban un mayor reconocimiento de derechos a las mujeres quienes constituyen un amplio sector de la población.

El Dr. Soberanes presentó dicho recurso legal en uso de sus facultades legales como titular de la CNDH, sin embargo lo hizo sin consultar previamente las opiniones y puntos de vista del Consejo Consultivo, lo cual era deseable por tratarse de un tema altamente polémico y por la trascendencia que significaba que el *Ombudsman* nacional se involucrara en una discusión mediática que ponía en riesgo la imagen y el prestigio de la institución.

La polémica y unilateral decisión del Dr. Soberanes generó el planteamiento de varias hipótesis por parte de diversos actores sociales quienes buscaron dilucidar las razones de la misma. Entre las más destacadas se encuentran las siguientes:

- Al interior del Consejo de la CNDH no existía consenso respecto de las interpretaciones y argumentos del Dr. Soberanes (Aranda, 2008; GIRE, 2009);
- Las creencias personales del Dr. Soberanes, quien es miembro de la organización religiosa Opus Dei, y la práctica antidemocrática de marginar al Consejo de sus decisiones (Tesoro, 2007; Fundar, 2009).

Este fue uno de los pocos casos en los que pudo observarse un debate interno y un análisis de fondo por parte de los miembros del Consejo Consultivo de la CNDH y constituyó un hecho paradigmático que evidenció las fortalezas, potencialidades y debilidades de dicho órgano colegiado.

La acción de inconstitucionalidad interpuesta por el Dr. Soberanes generó un extrañamiento y un conflicto al interior del Consejo que propició que cinco de sus integrantes se pronunciaran públicamente en contra de la medida a través de diversos medios de prensa y en las audiencias oficiales llevadas a cabo por la Suprema Corte de Justicia en el proceso de deliberación de la constitucionalidad del aborto:

“Ante nueve ministros, Juliana González destacó a su vez que, hablaba en nombre de cinco consejeros, incluida ella, que no comparten la visión de Soberanes sobre este asunto. Evidenció a Soberanes al señalar que éste ni siquiera les informó que interpondría la acción de inconstitucionalidad en contra de la despenalización del aborto y añadió que ella junto con Jorge Serrano Migallón, Ricardo Pozas Horcasitas, Paulette Dieterlen y Miguel Carbonell consideraron que era importante deslindarse de la postura asumida por Soberanes.

Pero nada comentó sobre la postura de los otros integrantes del Consejo que son Joaquín López Dóriga, Héctor Fix Zamudio, Miriam Cárdenas Cantú, Graciela Rodríguez Ortega y María Patricia Kurczyn” (Aranda, 2008).

Dicho conflicto también se manifestó en las sesiones mensuales del Consejo Consultivo. El acta de la sesión 229 realizada el 10 de julio de 2007 proporcionó información muy relevante respecto de la dinámica interna del Consejo de la CNDH:

- El genuino interés de los consejeros de participar en las actividades de la CNDH haciendo uso de sus facultades legales como representantes de la ciudadanía ante el *Ombudsman* nacional.
- La enorme capacidad de análisis y discusión de los consejeros para abordar temas referentes a la situación de los derechos humanos en México, la cual hasta ese momento no se había visto reflejada en las actas de las sesiones ni en los Informes Anuales.
- Mostró las divergencias existentes entre los consejeros respecto de temas polémicos como el aborto así como de interpretación jurídica respecto de su mandato legal como integrantes del Consejo.

La asistencia y participación activa de los consejeros en el debate producido por la acción de inconstitucionalidad presentada por presidente de la CNDH permitió deducir los intereses de algunos de ellos por ocupar el cargo honorario que desempeñan.

Mientras hubo consejeros que utilizaron todos los recursos disponibles e interpretaron su mandato legal de manera proactiva con el objetivo de hacer valer su opinión en la discusión de un

tema crucial en la agenda de derechos humanos de la CNDH, otros mantuvieron posturas pasivas, autorestrictivas o incluso desinteresadas.

Como ejemplo, puede mencionarse a consejeros como Miguel Carbonell, Juliana González y Paulette Dieterlen quienes manifestaron abiertamente sus puntos de vista a través de pronunciamientos públicos o la emisión de comunicados de prensa, con lo cual transparentaron los hechos acaecidos al interior del Consejo de la CNDH al mismo tiempo que buscaron incidir positivamente en las decisiones y acciones de la institución en su calidad de representantes ciudadanos (Carbonell, 2009; Hernández López, 2009).

En contraparte, pueden mencionarse los casos de consejeros quienes prefirieron reservarse sus posturas aduciendo argumentos legalistas como Héctor Fix-Zamudio y Miriam Cárdenas⁷³ o que inclusive mostraron un absoluto desinterés por la problemática que vivía en esos momentos el Consejo al no presentarse con regularidad a las sesiones mensuales como Joaquín López-Dóriga, Patricia Kurczyn y Graciela Rodríguez.

Si se considera que el cargo de consejero de la CNDH tiene un carácter honorífico, esto supone que las personas, quienes voluntariamente se postulan a este cargo, poseen un genuino interés en participar activamente en un espacio de representación al servicio de los ciudadanos aportando sus conocimientos y experiencia. Dicho interés supone un mínimo de dedicación de tiempo y trabajo que forzosamente deben restar de sus actividades profesionales y/o académicas.

Por ello, resulta especialmente problemático que algunos de los consejeros no participen de las actividades inherentes a su cargo al interior de la CNDH, pues bloquean espacios que podrían ser ocupados por ciudadanos realmente interesados en incidir en las decisiones de la institución de acuerdo a los intereses del grupo social que representen.

Casos como los de los consejeros Joaquín López-Dóriga y Patricia Kurczyn sugieren la hipótesis de que algunos aspirantes a consejeros de la CNDH ven el cargo como un espacio de prestigio social o trampolín político y no como un espacio de representación y participación ciudadana con las obligaciones y responsabilidades que ello implica.

Otro de los aspectos que este caso aportó en referencia al Consejo fueron las acciones llevadas a cabo por algunos consejeros quienes realizaron una interpretación proactiva de su mandato legal

⁷³ Los consejeros Fix-Zamudio y Cárdenas Cantú argumentaron que el Consejo Consultivo de la CNDH carecía de las facultades jurídicas para pronunciarse públicamente en torno al juicio de inconstitucionalidad presentado por el Dr. Soberanes en su calidad de *Ombudsman* nacional. También consideraron inoperante e inconveniente hacer públicos los puntos de vista de los consejeros, debido a que, lejos de enriquecer y fortalecer a la CNDH, debilitaban el prestigio y credibilidad de la institución ante la opinión pública. Estas posturas, sumamente conservadoras, reflejan la poca proactividad con la que actúan algunos de los consejeros al dar interpretaciones limitadas y autorestrictivas a su mandato legal.

con el fin de aportar su experiencia profesional e incidir en la medida de la posible en las decisiones de la CNDH.

Sin bien, muchas organizaciones independientes han señalado que el mandato del Consejo de la CNDH es limitado, situación que se reflejó en la acción de inconstitucionalidad presentada por el Dr. Soberanes quien no tenía obligación legal de consultar las opiniones de los consejeros, esto no significó que algunos de ellos no pudieran tomar medidas para presionar e incidir en las acciones tomadas por la institución.

Uno de los recursos con los que cuenta el Consejo Consultivo, más allá de sus atribuciones jurídicas, es el prestigio y el poder mediático de sus integrantes quienes pueden influir en las decisiones de la CNDH a través de la emisión pública de sus observaciones al celebrar aciertos y denunciar fallas o errores.

Este recurso no sólo debiera limitarse a temas polémicos como el aborto, sino en todas las acciones y decisiones sustantivas de la CNDH en el cumplimiento de su obligación legal de promover y proteger los derechos humanos, como por ejemplo la discusión del programa anual de trabajo, la emisión de recomendaciones y la elaboración de los informes anuales.

-Las entrevistas a los consejeros de la CNDH

Con la finalidad de obtener información no contenida en las fuentes oficiales del Consejo de la CNDH, se realizaron entrevistas a aquellos consejeros quienes voluntariamente se mostraron dispuestos a colaborar con la presente investigación⁷⁴ al brindar sus puntos de vista sobre los siguientes aspectos:

- El interés de los consejeros por pertenecer a la CNDH
- Su vinculación con las OSC
- La dinámica interna del Consejo
- Su opinión respecto a las críticas contra la CNDH y el Consejo
- El caso del aborto

⁷⁴ Los consejeros entrevistados fueron Miguel Carbonell, Paulette Dieterlen y Loretta Ortiz. El cuestionario de las entrevistas puede consultarse en el Apéndice de la presente investigación.

El día 21 de enero de 2010 en la Universidad Iberoamericana se realizó una extensa entrevista con Loretta Ortiz quien ocupó un lugar al interior del Consejo de la CNDH durante el periodo comprendido entre los años 2002 y 2006.

El día 25 de enero de 2010 en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM se realizó una entrevista con Miguel Carbonell Sánchez quien se desempeña como consejero de la CNDH desde el año 2006 hasta la fecha.

El día 25 de febrero de 2010 en la sede de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la UNAM (DGAPA) se realizó una entrevista con Paulette Dieterlen Struck quien se desempeñó como consejera de la CNDH durante el periodo comprendido entre los años 2002 y 2009.

Respecto del resto de los consejeros de la CNDH, se solicitaron entrevistas vía telefónica y personales en sus respectivos centros de trabajo, sin embargo no fue posible contactarlos o bien negaron la entrevista por razones de trabajo o personales.

- Los alcances y deficiencias del marco normativo del Consejo de la CNDH

-Resultados y observaciones

1. Las currículas de las personas quienes se han desempeñado como consejeros de la CNDH refleja una clara desvinculación entre las OSC de derechos humanos en México y el *Ombudsman* nacional.

Sin embargo, dos de los tres consejeros entrevistados señalaron que durante el proceso legislativo por el cual fueron nombrados sus candidaturas fueron respaldadas por diversas OSC.

La Dra. Loretta Ortiz señaló que ha colaborado en múltiples ocasiones con organizaciones civiles como el Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez” en actividades de asesoría jurídica.

En el caso del Dr. Carbonell, aunque declaró no tener vinculación con las OSC, resaltó que al interior del Consejo ha abordado con regularidad la agenda de temas propuestos por las organizaciones progresistas de derechos humanos.

Un aspecto significativo fue el hecho de que los consejeros entrevistados mencionaran que el interés por formar parte del Consejo del Ombudsman nacional surgió a partir de invitaciones por parte de funcionarios de la CNDH o incluso de su propio presidente.

Los consejeros Carbonell, Dieterlen y Ortiz coincidieron en indicar que aceptaron dichas propuestas debido a su intención de aportar sus experiencias profesionales y personales en la labor realizada por la CNDH en favor de los derechos humanos en México.

Sin poner en duda las intenciones de los consejeros, puede cuestionarse el hecho de que las propuestas hacia dichas personalidades no hayan surgido de organizaciones representativas de la sociedad mexicana sino del propio *Ombudsman*, con lo cual se refuerzan las críticas en el sentido de que es la propia CNDH quien impone consejeros a modo a sus intereses al influir de manera significativa en las decisiones tomadas por el Senado de la República.

2. Los consejeros entrevistados se mostraron respetuosos de las críticas contrarias al Consejo de la CNDH en el sentido de su escasa representatividad, pluralidad e incidencia. Sin embargo, indicaron que éstas no tienen relación en mayor medida con su labor al interior de la CNDH al señalar que la responsabilidad de la integración del Consejo corresponde al Senado.

Respecto de su actuación e incidencia, los consejeros realizaron varias observaciones que permiten conocer la problemática al interior del Consejo de la CNDH.

De acuerdo a Paulette Dieterlen, la experiencia y capacidades profesionales de los consejeros son desaprovechadas por la CNDH al limitarlos a la asistencia a las reuniones mensuales cuando podrían participar activamente en labores de asesoramiento, difusión y protección de los derechos humanos inherentes al quehacer del *Ombudsman* nacional.

Por su parte, Loretta Ortiz declaró que durante su estancia en el Consejo de la CNDH expuso sistemáticamente la grave problemática de los derechos humanos en el país, como los casos de feminicidios en Ciudad Juárez, y propuso acciones concretas a realizar por la CNDH las cuales no fueron tomadas en cuenta.

Para Miguel Carbonell, las limitadas facultades jurídicas del Consejo de la CNDH restringen su impacto en las decisiones de la institución en la defensa y protección de los derechos humanos, a pesar de las intenciones y propuestas de los consejeros.

La acción de inconstitucionalidad presentada por José Luis Soberanes ante la despenalización del aborto en el Distrito Federal fue el ejemplo más ilustrativo de tal hecho. Tanto Dieterlen como Carbonell reconocieron que tal acción estuvo apegada a la normatividad de la CNDH debido a que Soberanes no tenía la obligación de consultarlos, lo cual evidenció las carencias en las facultades del Consejo.

La falta de criterios de evaluación del desempeño de los consejeros fue otro tema abordado durante las entrevistas.

Tanto Dieterlen como Ortiz expresaron que fueron notificadas de manera informal respecto del término de sus respectivos periodos como consejeras de la CNDH al no ser ratificadas para un nuevo periodo en el cargo, dejando entrever que tal hecho fue producto de su actuación no acorde con las posturas y criterios del Dr. Soberanes.

En este sentido, las exconsejeras indicaron que no existen criterios por los cuales se pueda determinar la permanencia de los miembros del Consejo para un segundo periodo, lo cual permite que permanezcan miembros con un bajo desempeño por un largo periodo de tiempo.

Los criterios discrecionales por los cuales el Senado decide a ratificar a determinados consejeros en detrimento de otros refuerzan las críticas de OSC y diversos académicos que han denunciado la gran injerencia de la CNDH en los procesos de elección de sus principales miembros (presidente y consejeros).

3. Con base en la información proporcionada por los consejeros entrevistados y del análisis de las actas de las sesiones del Consejo de la CNDH, puede afirmarse que existen indicios que permiten sostener la hipótesis de que las fuentes oficiales de información referentes al Consejo no reflejan en su totalidad la realidad de su dinámica interna y, por lo tanto, no permiten el establecimiento de argumentos concluyentes en el sentido de la escasa participación de los consejeros en las decisiones sustantivas de la CNDH.

Como se mencionó anteriormente en este estudio, no es posible conocer las opiniones y declaraciones emitidas por los consejeros antes de la sesión 229 realizada el 10 de julio de 2007 ni tampoco las listas de asistencia antes de la sesión 261 realizada el 12 de enero de 2010.

El proceso de apertura informativa respecto de la labor del consejo en los últimos años se ha visto reflejado en una mayor participación de los consejeros en los temas tratados durante las sesiones del Consejo.

Sin embargo, este hecho por sí mismo no es suficiente para afirmar que anteriormente los consejeros no discutieran con seriedad la problemática de los derechos humanos en el país al interior del Consejo, sino que simplemente esa información no era plasmada en las actas de las sesiones por una política de confidencialidad implementada por la CNDH.

Dicha política de confidencialidad sigue implementándose actualmente en el caso de las actas del Consejo. Si bien en los últimos años se comenzaron a publicar dichas actas y se amplió la información contenida en ellas, siguen habiendo páginas completas que son testadas sin justificación alguna, con lo cual se impide conocer la discusión que en ese momento se llevaba a cabo en el Consejo⁷⁵.

Inclusive algunos documentos que son atribuidos oficialmente a los consejeros son elaborados por personal administrativo de la CNDH sin la participación de estos en su redacción y contenido.

Como ejemplo, puede citarse el documento denominado *Precisiones del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos* (2008 a), a través del cual la CNDH respondió oficialmente al informe emitido por Human Rights Watch (2008), *La Comisión Nacional de los*

⁷⁵ Como ejemplo, en el acta 262 del Consejo se omite la información contenida en la página no. 5 sin justificación alguna con lo cual se impide conocer un diálogo entre la consejera Graciela Rodríguez y el presidente Luis Plasencia en relación al contenido del Informe Anual 2009.

Derechos Humanos de México. Una evaluación crítica, en torno a su labor en la defensa y promoción de los derechos humanos en México.

A través de dicho documento, los consejeros supuestamente señalaron los errores e imprecisiones cometidos por Human Rights Watch (HRW) en la elaboración de su informe respecto de la CNDH.

Sin embargo, diversos especialistas como Ackerman (2008) cuestionaron la autenticidad de dicho documento al señalar lo siguiente:

“Las “precisiones” del Consejo no reflejan ni el prestigio ni la sabiduría de sus miembros, sino que ratifica precisamente la actitud cerrada y legalista que en el informe de HRW tanto se le critica a la CNDH (...) En una preocupante muestra de intolerancia, los consejeros confunden la crítica con la descalificación y atribuyen motivos oscuros a los redactores del informe. Sorprende que en lugar de abrirse al intercambio plural de ideas, los integrantes del Consejo prefieran silenciar las voces incómodas (...) Después de la lectura del documento, uno se queda con la impresión de que un texto así no pudo ser escrito por los integrantes del Consejo, de tan altas credenciales académicas y profesionales, sino que probablemente fue redactado por funcionarios de la CNDH y posteriormente atribuido a los consejeros. De hecho, no incluye ni las firmas ni los nombres de los integrantes del Consejo. Fue aprobado en la sesión del pasado 11 de marzo, pero nunca podremos saber quiénes estuvieron presentes, pues al parecer la CNDH ha dejado de pasar lista de los consejeros en las sesiones”.

Cabe señalar que en la sesión 238 efectuada el día 11 de marzo de 2008 el Consejo de la CNDH aprobó por unanimidad el documento *Precisiones del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos* (2008 a), sin embargo de la lectura del acta correspondiente se desprende el hecho de que los consejeros no elaboraron dicho documento sino que solamente se limitaron a leerlo y aprobarlo.

En dicha acta quedó asentado que la respuesta del Consejo de la CNDH a HRW fue elaborada por personal de la CNDH como un documento de referencia y enviada a los consejeros para que estos la aprobaran:

“Por esta razón se permitió enviarles, para su consideración y autorización, la respuesta que el Consejo Consultivo de este Organismo Nacional Autónomo daría al informe denominado “La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México/Una Evaluación Crítica/ Human Rights Watch” por parte de la Organización Internacional Human Rights Watch.

(...) El doctor JOSÉ LUIS SOBERANES FERNÁNDEZ preguntó a los miembros del Consejo Consultivo si tenían alguna otra duda o comentario sobre las precisiones hechas al informe denominado “La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México/Una Evaluación Crítica/Human Rights Watch”. Al no haberlo preguntó si estaban de acuerdo en autorizar el documento de referencia. Los miembros del Consejo

*consultivo aprobaron por unanimidad el informe Precisiones del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos al documento denominado “La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México/ Una Evaluación Crítica/ Human Rights Watch”*⁷⁶

Únicamente los consejeros Héctor Fix-Zamudio y Juliana González emitieron comentarios aprobatorios sobre el mismo, pero al no conocerse las listas de asistencia no puede establecerse qué consejeros ratificaron el documento sin emitir comentarios o no estaban presentes en ese momento.

El acta tampoco señaló si se originó un debate al interior del Consejo debido a las diferencias que pudieron haberse suscitado entre los consejeros respecto del contenido del mencionado documento.

En la entrevista realizada, la exconsejera Dieterlen negó que los consejeros redactaran la respuesta oficial del Consejo hacia HRW en marzo de 2008 y realizó señalamientos relevantes respecto de la investigación elaborada por la mencionada organización internacional, los cuales no se vieron reflejados en las actas respectivas.

En términos generales, los consejeros entrevistados, al ser cuestionados respecto de la escasa confiabilidad de la información proporcionada por los documentos oficiales relativos a la labor del Consejo de la CNDH, señalaron que esta situación puede deberse a que existe una política institucional, ajena a su voluntad, tendiente a mantener reservadas las discusiones acaecidas en su interior con el objetivo de proteger la imagen y el prestigio de la institución. Esta postura es favorecida y practicada por algunos de sus compañeros consejeros.

Miguel Carbonell ejemplificó lo anterior al señalar los hechos ocurridos en la sesión 262 del Consejo Consultivo de la CNDH.

La consejera Graciela Rodríguez propuso la implementación de un Código de Ética que impidiera a los consejeros realizar pronunciamientos públicos que comprometieran e hicieran públicas las discusiones del Consejo, censurando con ello el artículo de opinión difundido en medios de comunicación por Carbonell (2009) en el cual exhortaba al presidente de la CNDH a presentar acciones de inconstitucionalidad en contra de algunas reformas a ordenamientos locales en materia de interrupción voluntaria del embarazo:

“La doctora GRACIELA RODRÍGUEZ ORTEGA respondió al doctor MIGUEL CARBONELL SÁNCHEZ, que le preocupa mucho ésta situación y, que antes de que él llegara a la sesión, puso a consideración del

⁷⁶ Acta de la sesión 238 del Consejo Consultivo de la CNDH efectuada el día 11 de marzo de 2008.

Consejo Consultivo la elaboración de un código de ética, porque estuvo revisando lo publicado en los periódicos y con el respeto que le merece, no le parece que salgan notas en los periódicos como las que se presentaron en El Universal y Reforma a nombre del Consejo Consultivo de la CNDH. Lo dicho en el Consejo es confidencial y, de hecho, sugiere este punto en el código de ética.

(...) Asimismo, preguntó si se trataba de poner en evidencia al nuevo Presidente de la Comisión, porque ella no hará eso, se trata de ayudarlo porque es el Presidente y si tiene un pensamiento distinto al del Presidente de la CNDH, se lo dice sin necesidad de voceros. Finalmente, la doctora GRACIELA RODRÍGUEZ ORTEGA pidió respeto para los miembros que forman el Consejo o por lo menos para ella, apuntó que no quiere verse en la necesidad de contestar cosas que están publicadas y que no fueron a nombre de ella”⁷⁷

La respuesta del Dr. Carbonell en aquella sesión fue muy ilustrativa de las posturas encontradas entre los consejeros respecto de la publicidad de su labor al interior del Consejo de la CNDH:

“El doctor MIGUEL CARBONELL SÁNCHEZ señaló que las sesiones del Consejo Consultivo no son reuniones de amigos, eso ya se había discutido hace dos años cuando se tuvo que decidir si se publicaban en Internet o no las actas, que tan solo él estaba dando al Presidente los argumentos jurídicos, que podía o no compartir, pero que éste es el derecho positivo vigente en México. Señaló que lo que se dice en el Consejo es público, se suben a la página de Internet las actas, está con nombre y apellido lo que dice cada Consejero, esto puede gustar o no, pero eso está en la Ley. Indicó que si la doctora GRACIELA RODRÍGUEZ ORTEGA sugiere que lo que se dice en el Consejo es confidencial le estaría proponiendo violar la Ley y él no lo va a hacer, argumentó que todo lo dicho está en Internet, las actas están aprobadas, hay una Ley de Transparencia, se pueden pedir las actas porque son públicas. Por otro lado, comentó que por cuanto hace al comunicado, habló a título personal, por cuanto hace al artículo dijo haber ejercido su libertad de prensa, lleva más de 15 años escribiendo en los periódicos, apuntó que no hay una sola falta de respeto al Presidente en los textos”.

3.3 El papel de la Sociedad Civil en el desempeño del Consejo Consultivo de la CNDH.

La consolidación de las instituciones democráticas en México depende en gran medida del nivel de legitimidad de éstas frente a la ciudadanía. Dicha legitimidad se construye a través de los mecanismos y causas convencionales de la participación ciudadana como los procesos electorales, los partidos políticos, los consejos ciudadanos, las organizaciones civiles y las diversas normatividades en materia de transparencia y rendición de cuentas.

Específicamente, las OSC juegan un papel muy significativo en el fortalecimiento y consolidación de las instituciones democráticas al contribuir con sus acciones al control y perfeccionamiento de la función pública.

⁷⁷ Acta de la sesión 262 del Consejo Consultivo de la CNDH efectuada el día 12 de enero de 2010.

En el caso de la CNDH, su condición de organismo autónomo la exime de la lógica burocrática y clientelar de los partidos políticos y la administración pública, sin embargo también la exenta de uno de los mecanismos más importantes de participación: el voto ciudadano.

Por lo ello, la CNDH y en general todos OPDH tienen la necesidad de construir formas alternativas de vinculación con la ciudadanía con el fin de legitimar su existencia y actuación.

En este sentido, la ONU a través de diversos instrumentos internacionales ha recalcado la importancia de las relaciones entre las OSC y las instituciones nacionales de derechos humanos.

Tanto en los *Principios de París* (ONU, 1991) como en la *Declaración y Programa de Acción de Viena* (ONU, 1993) se establecieron las directrices fundamentales respecto de la composición y funcionamiento de los organismos públicos de derechos humanos, dentro de las cuales tienen un lugar especial todos aquellos mecanismos tendientes a fortalecer la participación y representación pluralista de la mayoría de actores sociales en su interior.

Asimismo, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México recomendó en su *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México* (2003) incluir en los mecanismos de designación de servidores públicos de alto nivel no electos la participación de las OSC. Específicamente, instó al gobierno mexicano a garantizar los métodos de consulta y participación de las organizaciones civiles en temas como la elección e integración de los titulares y los consejos de los organismos públicos de derechos humanos en el país.

En el ámbito normativo nacional, las relaciones entre la CNDH y las OSC se encuentran plasmadas en la Ley de la CNDH (CNDH, 2007) que establece los tres causas principales a través de los cuales se concreta dicha relación:

1. La participación de las OSC en la elección del Presidente y Consejeros de la CNDH está contenida en los artículos 10 y 18 de la mencionada Ley.
2. En los artículos 6, 15 y 22 se establecen la colaboración y la celebración de acuerdos y convenios de colaboración entre la CNDH y las OSC con objeto promover una cultura de derechos humanos en el país.
3. En el artículo 25 se establece la facultad de la OSC para denunciar violaciones a derechos humanos de personas o grupos en situación de vulnerabilidad ante la CNDH.

En el caso de este estudio, el análisis de las relaciones entre las OSC y la CNDH se centra en la figura de su Consejo Consultivo como instrumento de legitimidad social y espacio de

participación ciudadana al interior del *Ombudsman* nacional en virtud de su estructura y facultades jurídicas de representación, regulación y control.

-Las OSC de derechos humanos en México y su vinculación con el Consejo Consultivo de la CNDH

Encuesta a OSC

En el capítulo anterior de este estudio, se expuso brevemente la importancia que para las OSC ha cobrado la evaluación y el seguimiento de la CNDH. Sin embargo, de acuerdo al análisis de la composición del Consejo de la CNDH se observa una clara desvinculación entre ambos actores sociales.

Si bien, la normatividad de la CNDH establece mecanismos de participación ciudadana para la integración de su Consejo, el Senado de la República ha descartado sistemáticamente a destacados miembros de las OSC de derechos humanos en México quienes se han postulado para ocupar el cargo de consejero de dicha institución.

Este hecho ha sido claramente expuesto y documentado por las OSC. En el año 2004, la Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH) y Fundar, Centro de Análisis e Investigación publicaron un documento denominado *Semblanza de las relaciones entre la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la sociedad civil* (2004).

En este documento, se exponen datos, producto de una encuesta realizada a 439 OSC de derechos humanos en México, que demuestran la escasa vinculación y participación de las OSC en la actuación y conformación de la CNDH, situación que pone en tela juicio la legitimidad de la institución.

En términos generales, las OSC señalan que la CNDH no cumple con su obligación legal de promover la participación ciudadana a través de la celebración de acuerdos y convenios de colaboración con ellas. Paralelamente, también consideran que los procesos de elección de los principales integrantes de la CNDH (presidente y consejeros) no está apegado a los principios de transparencia, imparcialidad y a la normatividad vigente (AMDH, 2004).

Específicamente, en el caso de los consejeros el documento elaborado por la AMDH y Fundar expone:

“Si bien estas figuras deberían fungir como vínculo entre la sociedad civil organizada y la CNDH, la encuesta demuestra que existe una escasa representación de las organizaciones civiles al interior del organismo nacional de derechos humanos. Es decir, se refleja que el Ombudsman no

ha retomado la experiencia y aportes de las mismas, por lo que, la representatividad de las organizaciones civiles y su trabajo no están siendo tomadas en cuenta” (AMDH, 2004: 29-30).

Con base en lo anterior, se diseñó y aplicó una encuesta a una muestra de OSC de derechos humanos en México⁷⁸ para conocer y analizar los posibles nexos y/o vínculos existentes entre ellas y el *Ombudsman* nacional a través de su Consejo Consultivo.

El cuestionario de la encuesta fue diseñado específicamente para obtener información respecto de los siguientes aspectos:

- a) Participación de las OSC en los procesos de elección de los integrantes del Consejo Consultivo de la CNDH.
- b) Incidencia de las OSC en las decisiones institucionales de la CNDH a través del Consejo Consultivo.
- c) Vinculación y representatividad del Consejo Consultivo de la CNDH con relación a las OSC de derechos humanos en México.

Para la selección de la muestra, se consideraron principalmente factores relacionados directamente con la trayectoria y experiencia de las OSC en la promoción y protección de los derechos humanos en el país. En este sentido, las OSC consultadas son representativas de un amplio sector progresista de la sociedad mexicana y su labor ha estado estrechamente vinculada con el fortalecimiento de las instituciones democráticas, la investigación y la difusión de saberes tendientes a consolidar una cultura de los derechos humanos en el país.

-Resultados y observaciones

1. De las 17 organizaciones civiles encuestadas, sólo 10 de ellas han presentado en alguna ocasión candidatos a consejeros de la CNDH. Sin embargo, en términos generales todas manifestaron seguir con interés los procesos legislativos de elección de los integrantes de las instituciones que forman parte del Sistema no Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos en México incluyendo al *Ombudsman* nacional.

⁷⁸ Consultar el cuestionario de la encuesta así como el listado y semblanza de las OSC que formaron parte de la muestra en el Apéndice de la presente investigación.

Desde la perspectiva de las OSC encuestadas, los procesos de elección de los consejeros de la CNDH se han visto rodeados de irregularidades y acciones negligentes, por parte de los legisladores, que han puesto en duda la legalidad, transparencia e imparcialidad de los mismos.

Debido a esta situación, cinco de las OSC encuestadas formaron un colectivo denominado *Relevos 2009*⁷⁹ con el objetivo de monitorear y vigilar los procesos de renovación de titulares y consejeros ciudadanos de los OPDH en México.

El rezago legislativo en la renovación de consejeros de la CNDH desde el año 2007 por diferencias entre los integrantes de la Comisión de Derechos Humanos del Senado constituyó un caso paradigmático de la problemática de los procesos de renovación de integrantes de los OPDH en el país.

La situación resultó especialmente problemática al considerar que en el año 2009 el Senado tenía la obligación de designar al nuevo presidente de la CNDH y 6 integrantes de su Consejo Consultivo en un proceso viciado de origen por su amplia politización y los escasos espacios de participación ciudadana.

Desde la perspectiva de la mayoría de OSC encuestadas, el mencionado proceso legislativo de renovación de integrantes de la CNDH concluido entre finales del año 2009 y principios del 2010 presentó graves retrocesos en materia de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas, con lo cual se debilitó la legitimidad del *Ombudsman* nacional.

Los candidatos propuestos por las OSC encuestadas, como en ocasiones anteriores, fueron descartados por los integrantes del Senado de la República sin una justificación precisa del dictamen final por el que se eligieron a determinados aspirantes en detrimento de otros.

2. De acuerdo a las OSC encuestadas, las decisiones de los integrantes de la Comisión de Derechos humanos del Senado han propiciado la integración de un Consejo de la CNDH poco plural y representativo de los diversos sectores que integran a la sociedad mexicana.

⁷⁹ Coalición formada por la Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH), Católicas por el Derechos a Decidir, Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Vitoria O.P.", Fundar, Centro de Análisis e Investigación, Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE), Propuesta Cívica y Salud Integral para la Mujer (SIPAM).
Consultar página Web: <http://www.relevos2009.org.mx/>

Si bien las OSC se muestran respetuosas de las diversas personalidades que integran el Consejo de la CNDH, denuncian la ausencia de consejeros con una perspectiva integral y progresista de los derechos humanos.

Las OSC señalan que los aspirantes propuestos por ellas no han sido tomados en cuenta por el Senado en la integración del Consejo Consultivo de la CNDH, tales como Sergio Aguayo, Pilar Noriega, Jaime Hernández Ortiz y Gloria Ramírez.

3. Con base en lo anteriormente expuesto, las OSC encuestadas señalan la gran desvinculación existente entre ellas y el *Ombudsman* nacional a través del Consejo Consultivo, con lo cual se impide la conformación de una agenda de trabajo común en materia de derechos humanos que permita el fortalecimiento de una institución defensora de la ciudadana ante los abusos del poder.
4. Desde la perspectiva de las OSC, la falta de pluralidad y representatividad del Consejo de la CNDH hace evidente la necesidad de establecer parámetros de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas en los procesos legislativos de selección de candidatos, de tal manera que se garantice que dicho Consejo constituya realmente un espacio plural y ciudadano que integre una visión integral de los derechos humanos y coadyuve al fortalecimiento de la CNDH.

Lo anterior, a través de la implementación de reformas jurídicas al marco normativo de la CNDH que incentiven la participación ciudadana y mediante el establecimiento de procedimientos claros, transparentes e inclusivos en las convocatorias emitidas por el Senado para los procesos de elección de aspirantes al Consejo Consultivo de la CNDH.

Conclusiones

Una de las principales aportaciones del presente estudio fue la investigación y análisis de diversas fuentes documentales referentes a un objeto de estudio escasamente abordado en anteriores trabajos referentes al quehacer de la institución del *Ombudsman* en México, desde una perspectiva inclusiva de los distintos discursos explicativos de fenómenos sociales tales como la participación ciudadana y los derechos humanos.

Específicamente, el estudio a profundidad del papel desempeñado por el Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) permitió a grosso modo la investigación y discusión de diversos tópicos relevantes para la sociología en México, tales como los procesos político-sociales que han dado paso a la creación y el surgimiento de instituciones democráticas relacionadas con los derechos humanos desde el ámbito del Estado y la sociedad civil.

En este sentido, la presente investigación proporciona los suficientes elementos de análisis y juicio que permiten el planteamiento de las siguientes conclusiones:

- Los derechos humanos constituyen un fenómeno complejo en cuanto a su delimitación conceptual, clasificación, dimensiones y fundamentación, por lo que deben ser abordados teóricamente con una visión integradora de diversas disciplinas científicas como el derecho, la historia, la ciencia política, la ética y la sociología. En este marco, el presente estudio retoma el modelo teórico de análisis sociológico de los derechos humanos denominado dialéctica sociedad civil-Estado, respaldado en el trabajo de Aymerich (2001), y la construcción teórica de Rabossi (1991) en relación al *fenómeno de los derechos humanos* debido a que permiten abordar el objeto de investigación, el Consejo Consultivo de la CNDH, a partir de la convergencia de los actores sociales que lo conforman (las OSC y el *Ombudsman*).
- Los aspectos normativos (instrumentos internacionales de derechos humanos y legislación nacional) y conceptuales (participación ciudadana y *Ombudsman*) abordados en la investigación constituyen la referencia analítica para el estudio y comprensión de los procesos de intervención de diversos actores sociales, englobados como sociedad civil, en el ámbito de lo público, específicamente en el espacio de participación que ofrece el Consejo Consultivo de la CNDH como órgano colegiado de una institución autónoma del Estado mexicano.

- La creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) en 1990 y la conformación del Sistema no Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos en 1992 marcaron el inicio de la construcción del *Ombudsman* en México como parte de una política gubernamental y representaron un avance en la transición democrática del país, en gran medida gracias al impulso de las OSC que a finales de los años ochenta exigieron un cambio en la política gubernamental respecto a los derechos humanos.
- Desde su creación, la CNDH ha realizado aportaciones significativas en el ámbito de la investigación y la documentación de casos de violaciones a los derechos humanos en México y ha tenido avances en su consolidación institucional como *Ombudsman* nacional mexicano, tales como su evolución y desarrollo normativo de acuerdo a parámetros internacionales, el constante aumento de su presupuesto, la creación de oficinas regionales, la especialización de sus funciones por áreas temáticas y la profesionalización de los servidores públicos que la conforman. Sin embargo, estos hechos se ven opacados por los múltiples obstáculos y deficiencias que padece la institución, principalmente los señalados por las OSC de derechos humanos y diversos especialistas en la materia, entre ellos la falta de eficiencia de la CNDH reflejada en el escaso número de recomendaciones emitidas en relación al número de quejas recibidas y el constante aumento presupuestal, las constantes acusaciones de opacidad y falta de transparencia en el manejo de información y recursos, así como la autolimitación de funciones.
- Uno de los rasgos distintivos que caracterizan a la institución del *Ombudsman* en México respecto de otras instituciones análogas alrededor del mundo, es la existencia dentro de su estructura jurídica y organizacional de consejos ciudadanos cuya finalidad es auxiliar y coadyuvar con las instituciones de derechos humanos en la efectiva defensa y promoción de los derechos humanos en el país al retomar las opiniones y propuestas de distintos sectores de la sociedad mexicana sobre el tema.
- La instauración del Consejo Consultivo de la CNDH obedeció a la necesidad de legitimar la labor de una institución que, por su subordinación legal de origen al poder Ejecutivo, carecía del óptimo prestigio y credibilidad que debe poseer cualquier *Ombudsman* frente a la ciudadanía para el desempeño de sus funciones.
- Desde su creación, el Consejo Consultivo de la CNDH ha sido objeto de múltiples interpretaciones por parte de diversos autores al constituir un dato atípico en la figura del

Ombudsman a nivel mundial. Dentro de esas interpretaciones pueden establecerse dos vertientes que, considerando el origen y actuación del Consejo en relación con su normatividad, reflejan posturas opuestas respecto de su utilidad y funcionalidad como órgano colegiado de carácter ciudadano del *Ombudsman* nacional mexicano.

- De acuerdo a la perspectiva de especialistas en derechos humanos, instituciones académicas y diversas OSC, la integración plural y representativa del Consejo Consultivo y su papel en las decisiones de la CNDH son elementos fundamentales para garantizar el correcto funcionamiento y desempeño del *Ombudsman* nacional mexicano, principalmente a través de la promoción de una mayor participación de la sociedad civil en su interior por medio de los consejeros.
- La falta de incidencia, pluralidad y representatividad han sido las críticas más constantes en contra del Consejo de la CNDH a lo largo de su existencia, las cuales provienen principalmente de las OSC, académicos e instituciones que en los últimos años se han abocado a la evaluación del desempeño de los OPDH en México.
- Con base en el análisis socio-jurídico del funcionamiento institucional del Consejo Consultivo de la CNDH a partir de su composición, el perfil de sus integrantes, su actuación en casos específicos de acuerdo a las fuentes documentales oficiales e indicadores para evaluar el grado de autonomía, ciudadanización e incidencia, se exponen los siguientes aspectos:
 - a) Las fuentes oficiales de información referentes a la actividad realizada por el Consejo Consultivo de la CNDH en el cumplimiento de su mandato legal son escasas. En materia de transparencia, el Consejo Consultivo de la CNDH se ha caracterizado por seguir una política de confidencialidad que dificulta enormemente el conocimiento a profundidad de las labores que realiza en el cumplimiento de su mandato legal como órgano ciudadano del *Ombudsman* nacional.
 - b) La composición del Consejo Consultivo de la CNDH se ha caracterizado históricamente por su fuerte homogeneidad social y escasa representatividad, a pesar de que la mayoría de sus integrantes cuentan con una destacada trayectoria académica y/o profesional. Con base en la revisión minuciosa de los perfiles académicos y profesionales de las personas quienes se han desempeñado como consejeros de la CNDH, resulta evidente afirmar que la composición del Consejo Consultivo sólo es representativa de una élite

intelectual del país, principalmente académicos de la UNAM (sobre todo juristas), formados generalmente en un modelo y una concepción conservadora de la realidad social y los derechos humanos.

Como consecuencia, al interior del Consejo Consultivo de la CNDH existe una concentración de un grupo específico de actores e instituciones y un vacío importante de otros grupos de representación ciudadana, donde se encuentran diversas instituciones sociales y académicas del interior de la República, las OSC de derechos humanos con mayor trayectoria en México y un conjunto de activistas y luchadores sociales independientes.

- c) Con base en las fuentes oficiales de información de la actividad realizada por el Consejo Consultivo de la CNDH, puede afirmarse que este órgano colegiado de carácter ciudadano cumple un limitado papel en las decisiones sustantivas de la CNDH en materia de protección y promoción de los derechos humanos en el país.
- d) Por sus facultades jurídicas y por la destacada trayectoria académica y profesional de sus miembros, el Consejo Consultivo podría tener un impacto significativo para la consecución de los objetivos de la CNDH en su calidad de *Ombudsman* nacional. Sin embargo, la información proveniente de las actas de sus sesiones mensuales refleja que la mayoría de los consejeros adquieren una actitud pasiva y condescendiente respecto de las acciones institucionales de la CNDH en los últimos años, al dar interpretaciones conservadoras, legalistas y autorestrictivas de su mandato.
- La acción de inconstitucionalidad interpuesta por el Dr. Soberanes ante la despenalización del aborto en el Distrito Federal constituyó un hecho paradigmático que evidenció las fortalezas, potencialidades y debilidades del Consejo de la CNDH. Uno de los recursos con los que cuenta el Consejo Consultivo, más allá de sus atribuciones jurídicas, es el prestigio y el poder mediático de sus integrantes quienes pueden influir en las decisiones de la CNDH a través de la emisión pública de sus observaciones.
- Los consejeros entrevistados mencionaron que el interés por formar parte del Consejo del *Ombudsman* nacional surgió a partir de invitaciones por parte de funcionarios de la CNDH o incluso de su propio presidente y coincidieron en indicar que aceptaron dichas invitaciones debido a su intención de aportar sus experiencias profesionales y personales en la labor realizada por la CNDH en favor de los derechos humanos en México.

Sin poner en duda las intenciones de los consejeros, puede cuestionarse el hecho de que las propuestas hacia dichas personalidades no hayan surgido de organizaciones representativas de la sociedad mexicana sino del propio *Ombudsman*, con lo cual se refuerzan las críticas en el sentido de que es la propia CNDH quien impone consejeros a modo a sus intereses al influir de manera significativa en las decisiones tomadas por el Senado de la República.

- La normatividad que racionaliza el procedimiento de elección de los consejeros de la CNDH no establece varias de las características y elementos de garantía de un sistema de nombramiento legislativo eficaz, lo cual otorga una alta responsabilidad política a los integrantes del Senado. En este sentido, la excesiva politización de los nombramientos de los consejeros no contribuye a dar certidumbre y transparencia a los procesos de selección afectando con ello la legitimidad democrática del Consejo.
- No existen criterios de evaluación de los consejeros de la CNDH por los cuales se pueda determinar su ratificación en el cargo para un segundo periodo, lo cual permite que el Senado implemente criterios discrecionales que den paso a la permanencia de consejeros con un bajo desempeño por un largo periodo de tiempo.
- Con base en la información proporcionada por los consejeros entrevistados y del análisis de las actas de las sesiones del Consejo de la CNDH, puede afirmarse que existen elementos que permiten sostener la hipótesis de que las fuentes oficiales de información referentes al Consejo no reflejan en su totalidad la realidad de su dinámica interna y, por lo tanto, no permiten el establecimiento de argumentos concluyentes en el sentido de la escasa participación de los consejeros en las decisiones sustantivas de la CNDH. Al interior del Consejo de la CNDH existe una política institucional tendiente a mantener reservadas las discusiones acaecidas en su interior con el objetivo de proteger la imagen y el prestigio de la institución, la cual es auspiciada por algunos de los consejeros.
- Desde la perspectiva de las personalidades entrevistadas, la experiencia y capacidades profesionales de los consejeros son desaprovechadas por la CNDH al limitar sus funciones únicamente la asistencia a reuniones y no tomar en cuenta los análisis y propuestas de estos para el mejoramiento de las acciones llevadas a cabo por la institución en materia de derechos humanos. La razón principal de esta situación son las limitadas facultades jurídicas del Consejo (generalmente consulta y opinión) que restringen su

impacto en las decisiones de la CNDH. El órgano ciudadano del *Ombudsman* nacional carece de atribuciones de fiscalización y control que le permitan desempeñar un papel protagónico en los procesos de toma de decisiones y en la elaboración y aprobación de todas las normas internas y acciones institucionales llevadas a cabo por la CNDH.

- Desde la perspectiva de las OSC encuestadas, los procesos de elección de los consejeros de la CNDH se han visto rodeados de irregularidades y acciones negligentes, por parte de los legisladores, que han puesto en duda la legalidad, transparencia e imparcialidad de dichos procesos. La falta de pluralidad y representatividad del Consejo de la CNDH hace evidente la necesidad de establecer parámetros de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas en los procesos legislativos de selección de candidatos, de tal manera que se garantice que dicho Consejo constituya realmente un espacio plural y ciudadano que integre una visión integral de los derechos humanos y coadyuve al fortalecimiento de la CNDH.
- Las OSC encuestadas señalan la gran desvinculación existente entre ellas y el *Ombudsman* nacional a través del Consejo Consultivo, con lo cual se impide la conformación de una agenda de trabajo común en materia de derechos humanos que permita el fortalecimiento de una institución defensora de la ciudadanía ante los abusos del poder.

Con base en los aspectos teóricos y empíricos abordados, puede establecerse que los principales cuestionamientos que dieron origen a la presente investigación fueron resueltos y las hipótesis corroboradas, debido a que la información proveniente de las fuentes documentales consultadas y del trabajo de campo reafirman el planteamiento inicial referente a la problemática actual del Consejo Consultivo en el sentido de su limitado y escaso papel en la actuación de la CNDH y de la falta de pluralidad y representatividad en su interior.

En este sentido, los objetivos propuestos en el presente estudio fueron satisfechos ampliamente puesto que se logró exponer, documentar y analizar, con base en las fuentes de información disponibles, las características y conformación jurídica del Consejo Consultivo de la CNDH, el papel desempeñado por el Senado en su composición y la construcción de su legitimidad, sus potencialidades como espacio de participación ciudadana y su vinculación con las OSC con

mayor trayectoria el ámbito de los derechos humanos de acuerdo a los alcances y límites de su actual marco jurídico.

Por tal motivo, una vez que se han vertido los argumentos tendientes a explicar causalmente la problemática del Consejo Consultivo de la CNDH, se exponen algunas propuestas y alternativas tendientes a incidir en su resolución.

En primer lugar, debe insistirse en la necesidad de fortalecer la legitimidad del Consejo Consultivo de la CNDH en estrecha relación con las razones que le dieron sustento a su creación y mantienen su vigencia, es decir la representación y participación ciudadana en una institución que, en su calidad de *Ombudsman*, está obligada a velar por los derechos de los ciudadanos y por el mantenimiento del estado de derecho en un país considerado democrático como México.

Si bien en años recientes son más las voces que se pronuncian a favor de la permanencia de los consejos ciudadanos al interior de los OPDH en México como elementos fundamentales para garantizar su correcto funcionamiento y desempeño, en especial el Consejo de la CNDH, se dificulta su viabilidad en el mediano y largo plazo si carecen de los elementos necesarios para desempeñar su mandato legal.

La construcción de esta legitimidad debe darse desde el momento en que el Senado de la República emite la convocatoria para la designación de nuevos integrantes del Consejo de la CNDH.

En dicha convocatoria deben establecerse parámetros y mecanismos transparentes y públicos que den certidumbre a los procesos de selección de candidatos y permitan la conformación de un Consejo mucho más plural y representativo de lo que ha sido en años recientes, sobre todo a través de la inclusión de candidatos con una sólida trayectoria académica y profesional en el ámbito de la promoción y protección de los derechos humanos en México, y con una relación abierta con instituciones académicas, civiles y de asistencia social que realizan esta labor a lo largo del país.

Y en segundo lugar, en el ámbito legislativo deben de suscitarse reformas al actual marco jurídico de la CNDH de tal manera que se especifiquen los procedimientos que racionalizan la selección de sus consejeros, se fortalezca su diseño institucional y se regulen las prácticas que limitan la actuación de su Consejo.

Como se expuso a lo largo de la presente investigación, dos de los principales problemas que afectan el funcionamiento del Consejo de la CNDH son la carencia de facultades jurídicas de

control y fiscalización que le permitirían desempeñar un papel central en las decisiones y acciones llevadas a cabo por el *Ombudsman* nacional, así como la existencia de prácticas institucionales que favorecen la opacidad y desincentivan la participación proactiva de sus integrantes.

Por tal motivo, debe redefinirse jurídicamente el diseño institucional de la CNDH para que se fortalezca su conformación como un organismo colegiado en vez de uno unipersonal, de tal manera que su Consejo adquiriera un rol primordial en la toma de decisiones y no permanezca como una simple instancia de opinión y consulta.

Asimismo, el Senado de la República, en colaboración con las instituciones académicas y ciudadanas que han realizado un seguimiento periódico a la actuación de la CNDH, debe establecer parámetros de evaluación del desempeño de los consejeros de la CNDH, los cuales deben incluirse obligatoriamente en los Informes Anuales del *Ombudsman* nacional, puesto que desempeñan una labor de carácter público a pesar de tener el carácter de honorífico.

Paralelamente, deben establecerse en el marco jurídico de la CNDH mecanismos obligatorios de rendición de cuentas en relación a su Consejo Consultivo de tal manera que todas sus acciones sean públicas y transparentes, incluyendo necesariamente la apertura de sus reuniones mensuales y la emisión de informes individuales por parte de cada uno de los consejeros respecto de la labor que desempeñan, los cuales deben publicarse en los Informes Anuales que rinde el *Ombudsman* nacional ante los Poderes Federales.

Lo anterior permitiría una mayor rendición de cuentas por parte del Consejo de cara a la ciudadanía e incentivaría un desempeño mucho más proactivo por parte de sus integrantes. También esta medida abriría la posibilidad de remoción de aquellos consejeros quienes no muestren un interés real en participar de las actividades inherentes a su función o que no justifiquen su desempeño en relación con las OSC que apoyaron su candidatura.

Sin bien estos cambios irían en contra del carácter unipersonal de la figura del *Ombudsman* a nivel mundial, debe tomarse en cuenta el contexto de actuación de la CNDH, que hace necesaria la adecuación de los organismos autónomos a mecanismos claros de rendición de cuentas y a un constante escrutinio ciudadano para fortalecer su autonomía e independencia y mejorar su desempeño institucional.

Apéndice

1. Cuestionarios

A continuación se presenta el cuestionario utilizado para la realización de las entrevistas:

1. ¿Cómo llega (nombre del consejero) al CC de la CNDH? ¿Quién o quiénes impulsaron su candidatura?
2. Considerando que el cargo de Consejero de la CNDH tiene carácter honorario, ¿cuál fue la motivación e interés que lo impulsó a proponerse para ocupar el cargo?
3. ¿Cómo retoma el Consejo Consultivo de la CNDH la problemática expuesta por las organizaciones civiles de derechos humanos y les da cabida en las decisiones de la institución?
4. ¿Tiene algún tipo de vínculo con las OSC y/o con instituciones académicas-sociales relacionadas con los derechos humanos?
5. ¿Cuál es su opinión respecto de las críticas de especialistas en derechos humanos y diversas ONG respecto de la poca incidencia del Consejo en las decisiones tomadas por la CNDH, su escasa efectividad y falta de representatividad?
6. Pocas veces el Consejo Consultivo tiene presencia en medios de comunicación. Sin embargo, existe un caso que puede considerarse paradigmático respecto de la labor del Consejo: Juicio de inconstitucionalidad ante la despenalización del aborto en el DF impulsado por el *Ombudsman* nacional José Luis Soberanes. ¿Podría exponer sus puntos de vista en torno a este caso?
7. Desde su perspectiva, ¿cuáles son los alcances y deficiencias del actual marco jurídico de la CNDH en torno al desempeño del Consejo Consultivo?

El cuestionario de la encuesta realizada a OSC estuvo conformado por las siguientes preguntas:

1. ¿Han presentado candidatos en los más recientes procesos de elección de los consejeros de la CNDH?
2. ¿El Senado de la República ha seleccionado a alguno de sus candidatos?
3. ¿Considera que dichos procesos de elección se apegan a la normatividad vigente?
4. Con base en su experiencia, ¿considera que existe una vinculación efectiva entre la CNDH y las OSC de derechos humanos en México a través del Consejo Consultivo?

5. Desde su perspectiva, ¿Consideran que el Consejo Consultivo de la CNDH constituye un espacio de participación ciudadana que incide en las decisiones de la institución, retomando sus necesidades, inquietudes y propuestas en materia de derechos humanos?
6. En relación con la pregunta anterior, ¿se siente representado por el Consejo Consultivo de la CNDH?

2. Listado y semblanza curricular de los consejeros de la CNDH

- Griselda Álvarez Ponce de León

Licenciada en Letras (Lengua y Literatura Españolas) por la UNAM, maestra normalista por la Escuela Normal de México y maestra en la especialidad de Débiles Mentales y Menores Infractores por la Escuela Normal de Especialización de la Secretaría de Educación Pública (SEP), se desempeñó hasta su muerte en el año 2009 como una destacada maestra, escritora y política mexicana.

Su carrera política alcanzó su cenit cuando en 1979 fue nombrada gobernadora del estado de Colima, siendo la primera mujer en la historia de México en alcanzar tal cargo público.

Asimismo, entre los principales puestos que ocupó a lo largo de trayectoria profesional destaca su desempeño como Jefa de Servicios de Prestaciones Sociales del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), miembro de la Comisión Nacional de los Estados Unidos Mexicanos para la UNESCO, presidenta del Centro Mexicano de Escritores, A. C., y asesora de la Secretaría de Turismo

La Mtra. Álvarez Ponce de León fue miembro del Consejo Consultivo de la CNDH del año 1999 al 2003.

- Juan Casillas García de León

Licenciado en Ingeniería Civil por la UNAM, tiene una maestría en Ciencias y un doctorado en Ingeniería Civil por la Universidad de Illinois, actualmente se desempeña como profesor de tiempo completo de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM).

A lo largo de su trayectoria académica, el Dr. Casillas ha ocupado cargos como investigador principal a cargo de la Sección de Estructuras del Instituto de Ingeniería, profesor de la División de Estudios Superiores, jefe de la División de Estudios Superiores de la Facultad de Ingeniería y director de la Facultad de Ingeniería de la UNAM.

También destaca su desempeño como rector fundador de la Unidad Azcapotzalco de la UAM y como rector general de la misma universidad.

Fue miembro del Consejo Consultivo de la CNDH del año 1991 al 2002.

- Clementina Díaz y de Ovando

Doctora en Letras Españolas por la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM, se ha desempeñado como escritora, historiadora, investigadora y académica desde 1938.

Actualmente, la Dra. Díaz, labora como investigadora emérita del Instituto de Investigaciones Estéticas de la UNAM.

Dentro de su trayectoria profesional, ha sido directora del Instituto de Investigaciones Estéticas de la UNAM, miembro de la Academia Mexicana de la Historia, la Academia Mexicana de la Lengua y del Sistema Nacional de Investigadores.

Fue miembro del Consejo Consultivo de la CNDH del año 1993 al 2002.

- Paulette Dieterlen Struck

Doctora en Filosofía por la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM, se desempeña actualmente como investigadora de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Filosóficas de la UNAM.

La Dra. Dieterlen ha trabajado como docente en diversas universidades como el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y la UAM, así como impartido cátedras en la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM.

En el ámbito académico-administrativo ha desempeñado cargos de importancia, siendo directora del Instituto de Investigaciones Filosóficas y de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la UNAM.

A largo de su carrera académica, ha publicado múltiples libros y artículos sobre temas de filosofía, ciencias sociales y derechos humanos.

La Dra. Dieterlen fue miembro del Consejo Consultivo de la CNDH del año 2002 al 2009.

- Guillermo Espinosa Velasco

Licenciado en Matemáticas por la Facultad de Ciencias de la UNAM.

En el ámbito académico, el Lic. Espinosa ha impartido diversos cursos en la Facultad de Ciencias de la UNAM y en El Colegio de México. Asimismo, fue coordinador de la Maestría en Ciencias de la Computación en el Colegio de Ciencias y Humanidades de la UNAM e investigador de tiempo completo del Centro de Cálculo Electrónico de la UNAM, del Instituto de Investigaciones

en Matemáticas Aplicadas y en Sistemas IIMAS-UNAM y de la Facultad de la Fundación Javier Barros Sierra.

Dentro del servicio público, el Lic. Espinosa fue director general del Instituto Nacional Indigenista (INI) y asesor del Secretario de Desarrollo Social.

Fue miembro del Consejo Consultivo de la CNDH del año 1994 al 2002.

- Carlos Fuentes

Graduado en Derecho en la UNAM y en el Instituto de Altos Estudios Internacionales de Ginebra, ha ocupado cargos públicos importantes como delegado de México ante los organismos internacionales con sede en Ginebra, en el Centro de Información de la ONU en México, en la Dirección de Difusión Cultural de la UNAM y en la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Fuentes fue embajador de México en Francia de 1972 a 1976

En el ámbito académico, Fuentes ha impartido cátedras en prestigiosas universidades como Harvard y Cambridge.

Autor de múltiples novelas y ensayos, Fuentes es considerado como uno de los escritores mexicanos más destacados del siglo XX. Algunos de los premios y reconocimientos que ha recibido son: el Premio Nacional de Literatura de México, el Premio Rómulo Gallegos, el Premio Alfonso Reyes, el Premio Miguel de Cervantes, la Legión de Honor francesa en 1992, el Premio Príncipe de Asturias de las Letras 1994 y la Medalla de Honor Belisario Domínguez.

Actualmente, Fuentes colabora en las más importantes revistas y publicaciones literarias de América Latina, Estados Unidos y Europa.

Fue miembro del Consejo Consultivo de la CNDH desde 1990 hasta el año 2000.

- Sergio García Ramírez

Doctor en Derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM, actualmente se desempeña como investigador titular C en el Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ-UNAM) y como profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM.

A lo largo de su amplia trayectoria profesional en el ámbito jurídico, el Dr. García Ramírez ha ocupado cargos de singular importancia a nivel internacional, entre los que destacan su participación como Juez y Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de los Estados Americanos (OEA) entre 1998 y 2009.

En el ámbito nacional, el Dr. García Ramírez ha desempeñado cargos como el de Director del Centro Penitenciario y Juez Consejero en el Consejo Tutelar para Menores Infractores del Estado

de México, Director de la Cárcel Preventiva de la Ciudad de México, Presidente de la Comisión de Reclusorios del Distrito Federal, Subdirector General de Gobierno de la Secretaría de Gobernación, Subsecretario en las Secretarías de Patrimonio Nacional, Gobernación, Educación Pública y Patrimonio y Fomento Industrial, así como Procurador General de Justicia del Distrito Federal, Secretario del Trabajo y Previsión Social y Procurador General de la República.

El Dr. García Ramírez fue miembro del Consejo Consultivo de la CNDH por dos periodos desde al año 1997 hasta 2006.

- Loretta Ortiz Ahlf

Maestra en Derecho por la Universidad Iberoamericana, se desempeña actualmente como profesora titular en la Escuela Libre de Derecho, en la Universidad Iberoamericana, en la Universidad Panamericana y en el Instituto Matías Romero.

Especialista en derecho internacional, la Mtra. Ortiz se ha desempeñado, entre otros cargos, como investigadora del Consultor Jurídico en la Secretaría de Relaciones Exteriores, asesora de la Dirección General Adjunta del Banco de México, como directora jurídica del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y como Directora del Departamento de Derecho en la Universidad Iberoamericana-Santa Fe.

La Mtra. Ortiz fue miembro del Consejo Consultivo de la CNDH por un periodo del año 2002 al 2006.

- Federico Reyes-Heroles

Licenciado en Ciencia Política y Sociología por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, en el ámbito laboral se ha desempeñado como escritor y comentarista político.

El licenciado Reyes-Heroles es Investigador asociado C de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y profesor titular A en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Asimismo, es colaborador regular del periódico *Reforma* y comentarista en medios de comunicación electrónica. También, es fundador y presidente de la revista *Este País* y miembro fundador del *Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad, A. C. (ICESI)*

El Lic. Reyes Heroles fue miembro del Consejo Consultivo de la CNDH del año 1999 al 2003.

- Rodolfo Stavenhagen

Doctor en Sociología por la Universidad de París, labora como profesor-investigador del Colegio de México desde 1965 a la fecha.

Dentro de su amplia trayectoria profesional en el ámbito de los derechos humanos, el Dr. Stavenhagen fue presidente de la Academia Mexicana de Derechos Humanos, consultor ante la ONU, UNICEF y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, así como director del Instituto Interamericano de los Derechos Humanos en San José de Costa Rica.

Sin embargo, el cargo más importante a nivel internacional lo ocupó cuando fue nombrado Relator especial de la Organización de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas desde el año 2001 hasta 2008.

Por su contribución a la labor de defensa de los derechos humanos se ha hecho merecedor de diversos reconocimientos en México y el extranjero.

Fue miembro del Consejo Consultivo de la CNDH desde 1990 hasta el año 2000.

- Luis Villoro Toranzo

Doctor en Filosofía y Letras por la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM (FFyL-UNAM), se desempeña actualmente como profesor titular de dicha Facultad y como investigador emérito del Instituto de Investigaciones Filosóficas de la UNAM.

En el ámbito diplomático, destaca su participación como Embajador y delegado permanente de México ante la UNESCO.

En el ámbito académico, el Dr. Villoro desempeñó cargos tales como Coordinador y Jefe de estudios de la FFyL-UNAM, director de la División de Humanidades de la UAM-Iztapalapa y Director de la revista *Universidad de México y Crítica*, *Revista Hispanoamericana de Filosofía*.

El Dr. Villoro fue miembro del Consejo Consultivo de la CNDH por un periodo del año 2001 al 2004.

A finales del año 2009 el Consejo Consultivo estaba conformado por los siguientes integrantes:

- Miguel Carbonell Sánchez

Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid, se desempeña como investigador de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ-UNAM), como profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM y como articulista en el periódico de circulación nacional *El Universal*.

El Dr. Carbonell es reconocido como un destacado especialista en derecho constitucional y en derechos fundamentales, por lo cual fue nombrado Coordinador del Área de Derecho Constitucional del IIJ-UNAM.

En el año 2005, el Dr. Carbonell alcanzó el nivel III como miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

El Dr. Carbonell ha sido autor de 36 libros y coordinador o compilador de otras 42 obras. Asimismo, ha publicado más de 370 artículos en revistas especializadas y obras colectivas de México, España, Italia, Inglaterra, Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú, Chile, República Dominicana y Uruguay.

El Dr. Carbonell es miembro del Consejo Consultivo de la CNDH del año 2006 a la fecha.

- Miriam Cárdenas Cantú

Licenciada en Derecho por la Universidad de Coahuila y maestra en Administración por la Universidad Autónoma de Nuevo León.

A largo de su amplia experiencia profesional, ha desempeñado destacados cargos públicos como: Consejera Titular de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila de 1998 a 2001; Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila de 2001 a 2005; Presidenta de la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos en 2005; y Magistrada Presidenta de la sala Colegiada Civil y Familiar del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Coahuila de 2005 a 2008.

Ha impartido conferencias y publicado diversos artículos sobre múltiples temas de derechos humanos en México, gracias a su experiencia como *Ombudsman* local en el estado de Coahuila.

La Mtra. Cárdenas es miembro del Consejo Consultivo de la CNDH del año 2006 a la fecha.

- Rafael Estrada Michel

Licenciado en Derecho por la Escuela Libre de Derecho, Maestro en Derecho Constitucional y Doctor en Historia del Derecho Constitucional por la Universidad de Salamanca, actualmente se desempeña como profesor-investigador en la Escuela Libre de Derecho y en la Universidad Iberoamericana.

También, el Dr. Estrada ocupa el cargo de Director General de Planeación, Capacitación y Difusión en la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la implementación del sistema de justicia penal de la Secretaría de Gobernación.

En el ámbito académico-administrativo, el Dr. Estrada fungió como Secretario de la Escuela Libre de Derecho y como Coordinador de la Maestría en Derechos Humanos en la Universidad Iberoamericana.

Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, el Dr. Estrada es miembro del Consejo Consultivo de la CNDH desde diciembre de 2009.

- Héctor Fix-Zamudio

Doctor en Derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM, se desempeña actualmente como investigador emérito del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

El Dr. Fix-Zamudio ha impartido cursos y conferencias en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y en diversas universidades de México y el extranjero, principalmente en varios países de América Latina, Estados Unidos, España, Italia y Alemania.

Anterior a su carrera académica, desempeñó varios cargos dentro del Poder Judicial Federal de México al cual perteneció durante diecinueve años.

En el ámbito internacional, el Dr. Fix-Zamudio ha ocupado cargos de gran importancia, entre los que destacan su desempeño como presidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, miembro suplente de la Subcomisión de Discriminaciones y Protección de las Minorías de las Naciones Unidas y como juez y presidente de Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Debido a su destacada trayectoria en el ámbito jurídico nacional e internacional, el Dr. Fix-Zamudio ha sido acreedor de múltiples reconocimientos como el Premio Nacional de Historia, Filosofía y Ciencias Sociales en 1982, el Premio UNESCO de Enseñanza de los Derechos Humanos en Francia en 1986 y el Premio Universidad Nacional en Investigación en Ciencias Sociales en 1991.

El Dr. Fix-Zamudio es miembro del Consejo Consultivo de la CNDH desde el año 2000 y termina legalmente su encargo a finales del año 2009.

- Juliana González Valenzuela

Doctora en Filosofía por la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM, se desempeña hasta la fecha como profesora emérita de la misma Facultad desde el año 2000.

A lo largo de su amplia trayectoria académica, la Dra. González ha impartido diversos cursos de licenciatura y posgrado principalmente en la UNAM y ha publicado múltiples libros y artículos sobre temas de filosofía.

La Dra. González ha sido acreedora de múltiples reconocimientos, como el Premio Nacional de Ciencias y Artes de México en 2004, el Doctorado Honoris Causa de la UNAM en 2006 y el Premio Universidad Nacional en Investigación en Humanidades en 2007.

También ha recibido distinguidos nombramientos en el ámbito académico al ser designada Miembro Titular del Instituto Internacional de Filosofía en Francia, Investigadora Emérita del Sistema Nacional de Investigadores y Profesora Emérita de la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM.

La Dra. González es miembro del Consejo Consultivo de la CNDH del año 2001 a la fecha.

- Patricia Kurczyn Villalobos

Doctora en Derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM, se desempeña actualmente como investigadora de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en el cual coordina el área de estudios en Derecho social.

La Dra. Kurczyn es coordinadora de eventos académicos especiales y del posgrado en la Escuela Libre de Derecho de Puebla como cargo honorífico. También es asesora externa en distintos organismos y miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México.

A nivel independiente, la Dra. Kurczyn es miembro de la Sociedad Internacional de Derecho del Trabajo y Previsión Social-capítulo México, pertenece a la Barra Mexicana de Abogados y al Colegio de Abogados del cual funge como coordinadora de la comisión de estudio de los derechos de la mujer.

La Dra. Kurczyn es miembro del Consejo Consultivo de la CNDH del año 2002 a la fecha⁸⁰.

- Joaquín López-Dóriga

Con una reconocida trayectoria profesional en el ámbito del periodismo en México, se desempeña actualmente como conductor del noticiero nocturno del canal 2 de televisión de la empresa mexicana Televisa. También, es conductor de un programa de radio de la empresa Radio Formula y columnista en diversos periódicos mexicanos de circulación nacional.

A lo largo de sus más 35 años de actividad periodística, El Sr. López-Dóriga ha trabajado para diversos medios de comunicación como el periódico El Heraldo de México y el canal 13 de la extinta empresa estatal Imevisión, del cual fungió como Director General de Noticieros y Eventos Especiales.

Por su destacada labor, ha sido acreedor a varios premios, entre los que destacan el Premio Nacional de Periodismo que otorga el gobierno de México en el género de entrevista y reportaje en 1977 y en 1981 respectivamente.

El Sr. López-Dóriga es miembro del Consejo Consultivo de la CNDH del año 2003 a la fecha⁸¹.

⁸⁰ Fue reelecta para un nuevo periodo de 5 años por el Senado de la República en diciembre de 2009, en un proceso de elección atrasado desde el año 2007.

- Ricardo Pozas Horcasitas

Doctor en Sociología Política por la Escuela de Altos Estudios de la Universidad de París, se desempeña actualmente como investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM y como docente en el Departamento de Estudios de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM.

A lo largo de su trayectoria profesional, el Dr. Pozas ha ocupado cargos de singular importancia, entre los que destacan su desempeño como Director del Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, Consejero Ciudadano del Instituto Federal Electoral (IFE) y Representante de América Latina ante el Consejo de Ciencias Sociales de la UNESCO.

El Dr. Pozas es miembro del Consejo Consultivo de la CNDH desde el año 2000 y termina legalmente su encargo a finales del año 2009.

- Graciela Rodríguez Ortega

Doctora en Psicología General Experimental por la UNAM, se ha desempeñado profesionalmente en los ámbitos de la psicología, la investigación y la función pública.

La Dra. Rodríguez ha trabajado como docente de la Universidad Anahuac, de la Universidad Iberoamericana y de la UNAM.

En el ámbito académico-administrativo ha desempeñado cargos de importancia, siendo directora de la Facultad de Psicología y de la Dirección General de Orientación Vocacional, así como miembro distinguido de la Junta de Gobierno de la UNAM.

Como servidora pública, la Dra. Rodríguez se desempeñó como Secretaria Ejecutiva de la CNDH y como Secretaria Ejecutiva del Consejo Consultivo de Ciencias de la Presidencia de la República. Asimismo, fue asesora de dos Procuradores Generales de la República.

Miembro de múltiples asociaciones e instituciones en el área del psicología y la salud, la Dra. Rodríguez es miembro del Consejo Consultivo de la CNDH del año 2003 a la fecha⁸².

- Fernando Serrano Migallón

Doctor en Historia por la UNAM, cursó las carreras de Derecho y Economía en la misma universidad y obtuvo el certificado de Estudios Superiores en el Instituto Internacional de Administración Pública de París y el de la Academia de Derecho Internacional de la Corte Internacional de Justicia de La Haya.

⁸¹ En espera del proceso de elección de Consejeros de la CNDH, atrasado desde el año 2008 en el Senado de la República.

⁸² En espera del proceso de elección de Consejeros de la CNDH, atrasado desde el año 2008 en el Senado de la República.

Actualmente se desempeña como Secretario Cultural y Artístico del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, como miembro de la Junta de Gobierno de El Colegio de México (COLMEX) y de las Academias Mexicanas de la Lengua y de Jurisprudencia y Legislación, y como consejero del Consejo Directivo del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE).

En el ámbito académico, el Dr. Serrano Migallón ha sido docente en las facultades de Derecho de la UNAM, de Administración Pública y de Relaciones Internacionales en El Colegio de México e investigador del Sistema Nacional de Investigadores de México.

Entre los principales puestos académico-administrativos que ha ocupado, destaca su labor como Abogado General y Director de la Facultad de Derecho de la UNAM.

En el área de la función pública, desempeño cargos como Gerente General Comercial del Aeropuertos y Servicios Auxiliares, Director General de Análisis e Integración Sectorial de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Coordinador General Jurídico del Departamento del Distrito Federal, Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y Director General del Instituto Nacional del Derecho de Autor de la Secretaría de Educación Pública (SEP).

Por su labor, ha sido acreedor de diversos reconocimientos, siendo los más importantes la Orden Nacional del Mérito de Francia y la Encomienda de la Orden de Isabel la Católica de España.

El Dr. Serrano Migallón es miembro del Consejo Consultivo de la CNDH del año 2005 a la fecha.

3. Listado y semblanza de OSC encuestadas

A continuación se presente una breve semblanza de las 17 OSC seleccionadas para la muestra:

1. Alianza Cívica⁸³

Fundada en abril de 1994, Alianza Cívica surge como una organización ciudadana cuyo objetivo central es contribuir a la transición democrática mexicana mediante el impulso de la participación ciudadana en los asuntos públicos, particularmente en la transparencia del ejercicio de gobierno y de los procesos electorales, desarrollando estrategias de educación cívica.

⁸³ Información consultada en: <http://www.alianzacivica.org.mx>
Fecha: 15-12-09

Pionera en la lucha por la transparencia y el acceso a la información, su creación obedeció al reclamo general de la sociedad por lograr procesos electorales confiables, regidos por principios universales de equidad, imparcialidad y transparencia.

A lo largo de sus más de 15 años de trayectoria, Alianza Cívica ha realizado diversas acciones y proyectos para favorecer la participación ciudadana en favor de la democracia, dentro de los cuales destacan por su relevancia las siguientes:

-Observación y seguimiento de los procesos electorales a nivel federal en 1994, 1997, 2000, 2003 y 2006, además de la observación en elecciones locales diversas.

-Campaña de educación cívica sobre las funciones y atribuciones del Congreso.

2. Red por los Derechos de la Infancia en México⁸⁴

La Red por los Derechos de la Infancia en México es una coalición de 63 organizaciones de la sociedad civil mexicana que desarrollan programas a favor de niñas, niños y adolescentes mexicanos en situaciones de vulnerabilidad y que operan en catorce estados de la República Mexicana.

Constituida legalmente desde el año 2001 y con antecedentes desde el año 1995, la Red ha trabajado en la promoción de la adecuación de la Convención de los Derechos del Niño en los marcos legales mexicanos; en el diseño y seguimiento de políticas públicas relacionadas con la infancia; en la promoción de espacios y experiencias de participación infantil y en la difusión y capacitación sobre los derechos de la niñez.

3. Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos *Todos los derechos para todas y todos* (Red TDT)⁸⁵

La Red TDT es una asociación civil que sirve como espacio de encuentro y colaboración de organismos de derechos humanos en el que se elaboran estrategias conjuntas para hacer más efectiva la defensa y promoción de todos los derechos humanos para todas las personas.

Actualmente, la Red está conformada por 69 grupos de 22 estados de la República mexicana.

La Red celebra dos asambleas al año en las que se llevan a cabo sesiones de análisis sobre la situación de los derechos humanos en el país, se discute las actividades conjuntas y se revisa la estrategia de trabajo. Para la coordinación de las actividades cuenta con un Equipo Coordinador conformado por 5 organizaciones, una de cada región del país.

⁸⁴ Información consultada en: <http://www.derechosinfancia.org.mx>

Fecha: 15-12-09

⁸⁵ Información consultada en: <http://www.redtdt.org.mx>

Fecha: 15-12-09

4. Centro Nacional de Comunicación Social (Cencos)⁸⁶

El Centro Nacional de Comunicación Social (Cencos) es una asociación civil constituida jurídicamente desde abril de 1965.

Dicha institución surge como un espacio de reivindicación de justicia social enfocado hacia aquellos sectores de la población marginados de los medios de comunicación masiva.

A lo largo de sus más de 40 años trayectoria, Cencos se ha mantenido vigente como un espacio desde y para la sociedad civil donde se promueve el análisis, la reflexión, la organización y la participación fundamentados en el respeto a los derechos humanos, mediante la promoción y difusión de los temas entorno al derecho a la comunicación, la libertad de expresión y el acceso a la información.

5. Amnistía Internacional-México⁸⁷

Amnistía Internacional es la organización civil internacional defensora de los derechos humanos más grande del mundo, al estar constituida por más de 2.2 millones de personas en cerca de 150 países.

Desde hace más de 36 años, Amnistía Internacional-México ha venido implementando estrategias de acción, educación, promoción e investigación centradas en impedir y poner fin a los abusos graves contra los derechos humanos de individuos y grupos en el país, movilizandolos a sus grupos de activistas, miembros individuales y simpatizantes.

6. Equidad de Género: Ciudadanía, Trabajo y Familia⁸⁸

Equidad de Género: Ciudadanía, Trabajo y Familia es una organización civil que promueve los derechos de las mujeres y la igualdad de género.

Dicha institución nace en 1996 para formar mujeres líderes capacitadas para hacer un replanteamiento de la política económica y defender y vigilar el cumplimiento del gobierno mexicano ante los compromisos adquiridos tanto en la Conferencia de El Cairo, como en la Conferencia de Beijing.

Como institución dedicada a la investigación y difusión de información a través de la formación de grupos de gestión y defensa, Equidad de Género promueve la formación de redes sociales y la participación ciudadana entorno a dos ejes principales:

⁸⁶ Información consultada en: www.cencos.org

Fecha: 15-12-09

⁸⁷ Información consultada en: <http://amnistia.org.mx>

Fecha: 15-12-09

⁸⁸ Información consultada en: <http://www.equidad.org.mx>

Fecha: 15-12-09

- La defensa de los derechos sexuales y reproductivos.
- Evaluación y seguimiento de presupuestos públicos elaborados con perspectiva de género.

7. Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos⁸⁹

La Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH) es una organización civil, autónoma e independiente fundada legalmente en diciembre de 1989.

Entre los objetivos de la institución se encuentran defender y difundir los derechos humanos en México mediante estrategias de litigio estratégico, colaboración con organizaciones e instituciones que participan en la defensa, promoción y enseñanza de los derechos humanos, y a través de la formación de grupos dedicados a la defensa y difusión de los derechos humanos en el país.

La CMDPDH cuenta con Estatus Consultivo ante la Organización de los Estados Americanos (OEA) y es una organización afiliada a la Federación Internacional de los Derechos Humanos (FIDH).

En el ámbito nacional es integrante del Espacio de Coordinación sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales en México (ESPACIO DESC), y del Observatorio Ciudadano para Monitorear la Impartición de Justicia en los Casos de Femicidio en Ciudad Juárez, Chihuahua. En el ámbito internacional es integrante de la Red Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de la Coalición Internacional de Organizaciones para los Derechos Humanos en las Américas.

8. Liga Mexicana por la Defensa de los Derechos Humanos (Limeddh)⁹⁰

La Limeddh es una organización civil creada en 1985 como un espacio plural e independiente donde se denuncian casos de violación o incumplimiento de los derechos humanos en México.

Con más de 20 años de lucha por la defensa de los derechos humanos en el país, la Limeddh cuenta actualmente con 10 filiales alrededor de diversos estados de la República y ha llevado a cabo más de 300 misiones entorno a casos de violación de los derechos humanos de grupos vulnerables, en casos de desaparición forzada y en contra de la militarización del país, entre otros.

⁸⁹ Información consultada en: <http://www.cmdpdh.org/>

Fecha: 15-12-09

⁹⁰ Información consultada en: <http://espora.org/limeddh/>

Fecha: 15-12-09

La Limeddh está afiliada a la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH) y a la Organización Mundial Contra la Tortura (OMCT). A través de esta filiación, goza de estatuto consultivo ante la Organización de Naciones Unidas (ONU) y el Consejo de Europa.

9. Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez” (Centro Prodh)⁹¹

El Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez” es una organización civil fundada en 1988 por la Compañía de Jesús en México con el objetivo de defender, promover e incidir en la vigencia y el respeto de los derechos humanos en México, concentrando su labor en favor de los grupos más vulnerables del país: indígenas, migrantes, trabajadores y víctimas de represión social.

En septiembre de 2001, dicha institución obtuvo el Estatus Consultivo ante el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Asimismo, es reconocida como Organización Acreditada ante la Organización de Estados Americanos.

A lo largo de su trayectoria, el Centro Prodh ha sido acreedor de reconocimientos por su destacada labor como el premio de la organización internacional Human Rights Watch, la medalla Roque Dalton y una mención especial por parte del Defensor de Pueblo Español y la Universidad de Alcalá.

10. Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH)⁹²

La Academia Mexicana de Derechos Humanos es una organización civil fundada en 1984 cuyas principales líneas de trabajo han sido la investigación, enseñanza, promoción y difusión de los derechos humanos en México.

La AMDH es reconocida como una institución precursora en la construcción del movimiento ciudadano en favor del desarrollo de una cultura de los derechos humanos en el país, al impulsar su reconocimiento y vigencia en la agenda nacional como un tema de prioritaria atención por el Estado mexicano.

En los últimos años, la AMDH ha implementado diversos programas con la finalidad de fortalecer las instituciones públicas de derechos humanos mediante la ciudadanización, la rendición de cuentas, la incorporación de estándares internacionales y el impulso de reformas encaminadas a consolidar su independencia, autonomía y la participación ciudadana. Entre esos

⁹¹ Información consultada en: <http://www.centroprodh.org.mx>

Fecha: 15-12-09

⁹² Información consultada en: <http://www.amdh.org.mx>

Fecha: 15-12-09

programas destacan el Programa de Organismos Públicos de Derechos Humanos y proyecto denominado Vigía Ciudadano del Ombudsman.

11. Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria”⁹³

El Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria” es una asociación civil creada en octubre de 1984 por la Orden religiosa de los Frailes Dominicos en México y que cuenta con una trayectoria de más de 25 años en la defensa, promoción y protección de los derechos humanos en el país.

El trabajo del Centro Vitoria se ha distinguido por incidir en la promoción y en la defensa de los derechos humanos en México por medio de la implementación de proyectos innovadores y el trabajo de litigio y orientación jurídica gratuita en casos de violaciones a los derechos humanos.

A nivel internacional, el Centro Vitoria ha tenido la oportunidad de presentar casos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), así como ante la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Minorías de Naciones Unidas.

Junto con otras organizaciones, dicha institución ha participado en la elaboración y presentación de informes sobre la situación de los derechos humanos en México ante instancias nacionales e internacionales, como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Consejo de Derechos Humanos de la ONU o el Comité de Enlace de Organismos Civiles para el Acuerdo de Cooperación Técnica para la elaboración del Diagnóstico Nacional de Derechos Humanos y el Programa Nacional de Derechos Humanos.

12. Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de Las Casas⁹⁴

El Centro de Derechos Humanos Fray Bartolomé de Las Casas es una organización civil fundada en 1989 por iniciativa del obispo católico Samuel Ruiz García que trabaja por la defensa y promoción de los derechos humanos, especialmente de los pueblos y comunidades indígenas en el estado de Chiapas, México.

Dentro de sus principales actividades, el Centro Fray Bartolomé de Las Casas documenta y litiga violaciones a los derechos humanos en el estado de Chiapas, particularmente en el territorio indígena, con interés especial en los temas de ejecuciones, tortura, detenciones arbitrarias, desapariciones y desplazamiento forzado.

⁹³ Información consultada en: <http://www.derechoshumanos.org.mx>

Fecha: 15-12-09

⁹⁴ Información consultada en: <http://www.frayba.org.mx>

Fecha: 15-12-09

A lo largo de su más de 20 años de trayectoria, dicha institución se ha caracterizado por defender el derecho a la Libre Determinación y a la Autonomía de los Pueblos indígenas a través de la recuperación de la memoria histórica y la promoción de Brigadas civiles como un mecanismo de prevención de agresiones a las comunidades que se encuentran vulneradas por la militarización y como expresión de la solidaridad nacional e internacional.

13. Propuesta Cívica⁹⁵

Propuesta Cívica es una organización civil creada, por integrantes quienes tienen una gran experiencia de participación en diversas organizaciones sociales y políticas del país, con el interés de realizar, apoyar y fomentar acciones para:

- Promover la participación ciudadana en asuntos de interés público;
- Desarrollar actividades de educación cívica;
- La defensa y promoción de los derechos humanos;
- Fomentar la cooperación interinstitucional con organismos académicos, profesionales y de investigación nacionales y extranjeros.

14. Salud Integral para la Mujer (SIPAM)⁹⁶

SIPAM es una organización civil de carácter feminista fundada en 1987 con el objetivo de promover y defender los derechos sexuales y reproductivos como ejes de transformación personal, cultural y política.

A lo largo de su trayectoria, el trabajo de SIPAM se ha caracterizado por su alta profesionalización, especialización y calidad entorno a la defensa y promoción de los derechos humanos de las mujeres en México, desde una perspectiva feminista y ciudadana con el fin de alcanzar la equidad de género y la vigencia del Estado laico en el país.

Para el cumplimiento de sus objetivos, SIPAM hace uso de estrategias de incidencia en políticas públicas, democratización en medios de comunicación y fortalecimiento institucional.

15. Fundar, Centro de Análisis e Investigación⁹⁷

Fundar, Centro de Análisis e Investigación es una asociación civil con una destacada trayectoria en la incidencia y monitoreo de políticas e instituciones públicas en México por medio de la

⁹⁵ Información consultada en: <http://www.propuestacivica.org.mx>

Fecha: 15-12-09

⁹⁶ Información consultada en: <http://www.sipam.org.mx>

Fecha: 15-12-09

⁹⁷ Información consultada en: <http://www.fundar.org.mx>

Fecha: 15-12-09

investigación aplicada con perspectiva de derechos humanos, la reflexión crítica y propositiva, la experimentación y la vinculación con actores sociales.

El trabajo de Fundar se ha caracterizado por enfocarse en el apoyo a grupos marginalizados con el fin de construir ciudadanía e incentivar la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana en aras de avanzar hacia una democracia sustantiva en el país.

16. Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE)⁹⁸

GIRE es una asociación civil fundada en 1991 con el objetivo de generar, sistematizar y difundir información relativa a los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres para que éstos sean reconocidos y respetados en México, concentrándose particularmente en la problemática del aborto en el país.

A lo largo de sus más de 15 años de trayectoria, GIRE ha ganado un lugar destacado entre las asociaciones civiles que trabajan por el reconocimiento y respeto de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres en México.

Para el logro de sus objetivos, GIRE ha trabajado muy cercanamente con instituciones gubernamentales y no gubernamentales relacionadas directamente con la toma de decisiones en temas de género, salud, población y derechos humanos, convirtiéndose en una institución referente en materia de incidencia política y de litigio estratégico.

17. Católicas por el Derecho a Decidir-México⁹⁹

Católicas por el Derecho a Decidir-México es una organización civil fundada en 1994 que defiende los derechos humanos de mujeres y jóvenes, en especial sus derechos sexuales y reproductivos, incluyendo el acceso al aborto seguro y legal, desde una perspectiva ética, católica y feminista.

Dicha institución pertenece a la Red Latinoamericana de Católicas por el Derecho a Decidir, la cual tiene presencia en países como Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, El Salvador, Nicaragua y Paraguay.

Desde su fundación, Católicas por el Derecho a Decidir se ha distinguido por su ardua labor en materia de promoción y defensa de los derechos de las mujeres a través de la realización de actividades en materia educativa y mediante la vigilancia del cumplimiento de los acuerdos

⁹⁸ Información consultada en: <http://www.gire.org.mx/>

Fecha: 15-12-09

⁹⁹ Información consultada en: <http://catolicasmexico.org>

Fecha: 15-12-09

internacionales que benefician la salud de las mujeres y su concreción en políticas públicas accesibles y eficaces a nivel nacional y local.

4. Solicitudes de información

-Respuesta a la solicitud de información por parte de la Secretaría Técnica del Consejo Consultivo de la CNDH mediante el Oficio número STCC/0114/2010 fechado el 3 marzo de 2010. (Fragmento del documento)

-Recurso de revisión N° de folio RR00000210 fechado el día 5 de marzo de 2010.



Comisión Nacional de los
Derechos Humanos
MEXICO

COMITÉ DE INFORMACIÓN
Secretaría Técnica
Periférico Sur 3469,
Col. San Jerónimo Lídice,
Del. Magdalena Contreras.
Oficio No. CI/ST/77/2010

México, D.F., a 18 de febrero de 2010

Sr. José Bazán Angulo
Balboa 213-404, Col. Portales Norte,
Benito Juárez, DF, CP. 03303
playman@hotmail.com
Presente

Distinguido Señor Bazán:

En atención a su solicitud de información contenida en el folio 4110, le informamos que de conformidad con el artículo 29 fracción III de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, corresponde al Comité de Información de este Organismo confirmar, modificar o revocar la clasificación de la información hecha por los titulares de las Áreas de la CNDH.

Por lo anterior, dicho Comité, revisó la solicitud por usted presentada, mediante la cual requiere: "Documentos que contengan las listas de asistencia de los consejeros del Consejo Consultivo durante sus sesiones ordinarias y extraordinarias del año 2005 a la fecha, omitidas en las respectivas actas de consejo".

Al respecto le comunicamos que este Comité de Información ratificó la clasificación que realizó el área competente en el sentido de que con fundamento en los artículos 1, 3, fracción II, 18, 20 fracción VI, 29, 45 y 61 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, los datos confidenciales contenidos en los documentos que solicita, deberán ser testados a efecto de salvaguardar la privacidad de los consejeros.

La información que no ha sido clasificada le será entregada por el área competente.

Finalmente le informamos que en caso de considerarlo conveniente podrá interponer recurso de revisión ante la Unidad de Enlace de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ubicada en Periférico Sur 3469, Col. San Jerónimo Lídice, Delegación Magdalena Contreras, CP 10200, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que reciba este escrito.

ATENTAMENTE
Presidente del Comité de Información

Lic. Gerardo Gil Valdivia

c.c.p. Expediente



Comisión Nacional de los
Derechos Humanos
MEXICO

Secretaría Técnica del Consejo Consultivo
Carretera Picacho Ajusco 238
Col. Jardines en la Montaña
Deleg. Tlalpan
C.P. 14210, México, D.F.
No. de folio: 00004110

STCC/114/2010

México, D.F., a 3 de marzo de 2010.

C. José Bazán Angulo.
Presente.

Me refiero a su solicitud de transparencia y acceso a la información pública realizada ante esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos el día 2 de febrero del presente año, y que fuera registrada bajo el número de folio 00004110, mediante la cual requiere, "Documentos que Contengan las listas de asistencia de los consejeros del Consejo Consultivo durante sus sesiones ordinarias y extraordinarias del año 2005 a la fecha, omitidas en las respectivas actas de consejo" (sic)."

Sobre el particular, habiéndose satisfecho los requisitos establecidos en las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, adjunto al presente remito a usted la documentación solicitada.

Lo anterior, se hace de su conocimiento con fundamento en lo dispuesto por los artículos 42, 44 y 61 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; 3, 5 y 18 del Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; así como en lo establecido en los numerales 9.1.6 y 9.1.7 del apartado de Trámite de Solicitudes de Acceso a la Información en la Unidad Responsable del "Manual de procedimientos para la atención de las solicitudes de acceso a la información y de datos personales".

Sin más por el momento, quedo de usted.

Atentamente,


JOSÉ ZAMORA GRANT
SECRETARIO TÉCNICO

C.c.p.- **Dr. Raúl Plascencia Villanueva.**- Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.- Presente.
Para su conocimiento.



COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS
M E X I C O

SECRETARÍA TÉCNICA DEL CONSEJO CONSULTIVO

Asistencia a la **Sesión Ordinaria No. 196** del Consejo Consultivo
del día **martes 11 de enero de 2005**, las **14:00 hrs.**

<i>N o m b r e</i>	<i>A s i s t e</i>
<i>Dra. Paulette Dieterlen Struck</i>	
<i>Dr. Héctor Fix-Zamudio</i>	
<i>Dr. Sergio Garcia Ramírez</i>	
<i>Dra. Juliana González Valenzuela</i>	
<i>Dra. María Patricia Kurczyn Villalobos</i>	
<i>Sr. Joaquín López-Dóriga V.</i>	
<i>Mtra. Loretta Ortiz Ahlf</i>	
<i>Dr. Ricardo Pozas Horcasitas</i>	
<i>Dra. Graciela Rodríguez Ortega</i>	



COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS
M E X I C O

SECRETARÍA TÉCNICA DEL CONSEJO CONSULTIVO

Asistencia a la **Sesión Ordinaria No. 211** del Consejo Consultivo
del día martes 14 de febrero de **2006**, a las **14:30** hrs.

<i>N o m b r e</i>	<i>A s i s t e</i>
<i>Dra. Paulette Dieterlen Struck</i>	
<i>Dr. Héctor Fix-Zamudio</i>	
<i>Dr. Sergio García Ramírez</i>	
<i>Dra. Juliana González Valenzuelah</i>	
<i>Dra. María Patricia Kurczyn Villalobos</i>	
<i>Sr. Joaquín López-Dóriga V.</i>	
<i>Mtra. Loretta Ortiz Ahlf</i>	
<i>Dr. Ricardo Pozas Horcasitas</i>	
<i>Dra. Graciela Rodríguez Ortega</i>	
<i>Dr. Fernando Serrano Migallón</i>	



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS
M E X I C O

SECRETARÍA TÉCNICA DEL CONSEJO CONSULTIVO

Asistencia a la Sesión Ordinaria No. 227 del Consejo Consultivo
del día martes 8 de mayo de 2007, a las 14:00 hrs.

<i>N o m b r e</i>	<i>A s i s t e</i>
<i>Dr. Miguel Carbonell Sánchez</i>	
<i>Lic. Miriam Cárdenas Cantú</i>	
<i>Dra. Paulette Dieterlen Struck</i>	
<i>Dr. Héctor Fix-Zamudio</i>	
<i>Dra. Juliana González Valenzuela</i>	
<i>Dra. Maria Patricia Kurczyn Villalobos</i>	
<i>Sr. Joaquín López-Dóriga V.</i>	
<i>Dr. Ricardo Pozas Horcasitas</i>	
<i>Dra. Graciela Rodríguez Ortega</i>	
<i>Dr. Fernando Serrano Migallón</i>	



COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS
M E X I C O

SECRETARÍA TÉCNICA DEL CONSEJO CONSULTIVO

Asistencia a la **Sesión Ordinaria No. 237** del Consejo Consultivo
del día **martes 12 de febrero de 2008**, a las **14:00 hrs.**

<i>N o m b r e</i>	<i>A s i s t e</i>
Dr. Miguel Carbonell Sánchez	
Lic. Miriam Cárdenas Cantú	
Dra. Paulette Dieterlen Struck	
Dr. Héctor Fix-Zamudio	
Dra. Juliana González Valenzuela	
Dra. María Patricia Kurczyn Villalobos	
Sr. Joaquín López-Dóriga V.	
Dr. Ricardo Pozas Horcasitas	
Dra. Graciela Rodríguez Ortega	
Dr. Fernando Serrano Migallón	



COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS
M E X I C O

SECRETARÍA TÉCNICA DEL CONSEJO CONSULTIVO

Asistencia a la **Sesión Ordinaria No. 259** del Consejo Consultivo
del día **martes 10 de noviembre de 2009**, a las **14:00 hrs.**

N o m b r e	A s i s t e
<i>Dr. Miguel Carbonell Sánchez</i>	
<i>Lic. Miriam Cárdenas Cantú</i>	
<i>Dra. Paulette Dieterlen Struck</i>	
<i>Dr. Héctor Fix-Zamudio</i>	
<i>Dra. Juliana González Valenzuela</i>	
<i>Dra. María Patricia Kurczyn Villalobos</i>	
<i>Sr. Joaquín López-Dóriga V.</i>	
<i>Dr. Ricardo Pozas Horcasitas</i>	
<i>Dra. Graciela Rodríguez Ortega</i>	
<i>Dr. Fernando Serrano Migallón</i>	



Acuse de recibo de recurso de revisión

Estimado (a): **José Bazán Angulo**

Hemos recibido exitosamente su solicitud, con los siguientes datos:

Nº de folio: **RR00000210**

Datos de la solicitud de información.

Nombre del solicitante: **José Bazán Angulo**

Razón social:

Representante Legal:

Folio de la solicitud de información: **00004110**

Sujeto Obligado: **Órgano revisor**

Información solicitada: **Documentos que contengan las listas de asistencia de los consejeros del Consejo Consultivo durante sus sesiones ordinarias y extraordinarias del año 2005 a la fecha, omitidas en las respectivas actas de consejo.**

Archivo adjunto de la solicitud:

Respuesta: **Remito a Usted oficio número STCC/0114/2010 suscrito por el Secretario Técnico del Consejo Consultivo de la CNDH**

Archivo Adjunto de al respuesta: **Respuesta Folio 00004110.pdf**

Datos del recurso de revisión:

Acto que se recurre: **Se solicita el recurso de revisión, en virtud de que la información proporcionada no permite conocer la asistencia de los consejeros a las sesiones del Consejo. Si se consideran confidenciales las firmas de los consejeros, deben proporcionarse datos que permitan saber si estuvieron presentes o ausentes. La obtención de las listas de asistencia del consejo, sin estos datos, no satisface mi derecho a la información, pues no constituyen documentos que ofrezcan información sobre el quehacer del Consejo Consultivo de la CNDH.**

Gracias por ejercer tu derecho a la información

Bibliografía General

- Academia Mexicana de Derechos Humanos y Fundar, Centro de Análisis e Investigación, Semblanza de las relaciones entre la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la sociedad civil, 2004.
- Ackerman, John M., Organismos Autónomos y Democracia, México, Siglo XXI-UNAM, 2007.
- Ackerman, John M., “La voz del Consejo” en la edición 1639 de la revista Proceso el 30 de marzo de 2008, p. 56.
- Acuña Llamas, Francisco, La Comisión Nacional de los Derechos Humanos: una institución a medio camino, Porrúa, México, 2003.
- Aguayo, Sergio, “Problemas Nacionales-Simuladores” en periódico Reforma, 28 de febrero de 2001.
- Aguayo, Sergio, “Senadores irresponsables: El manoseo de la CNDH” en periódico Reforma, 8 de septiembre de 2004.
- Aguayo, Sergio, “Reto al Senado: Soberanes” en periódico Reforma, 20 de octubre de 2004.
- Aguayo, Sergio, “¡Hagan cancha!” en periódico Reforma, 28 de noviembre de 2007.
Consultado en: <http://www.reforma.com/editoriales/nacional/416/831746/default.shtm>
Fecha: 16-10-09
- Aguayo, Sergio, “¿Instituciones?” en periódico Reforma, 23 de abril de 2008.
Consultado en:
<http://www.reforma.com/parseo/printpage.asp?pagetoprint=../editoriales/nacional/438/875331/default.shtm&subcategoriaid=13&categoriaid=6>
Fecha: 16-10-09
- Aguayo, Sergio y Paula Parra, Las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos en México: entre la democracia participativa y la electoral, México, AMDH, 1997.
- Álvarez Enríquez, Lucía, “Introducción general” en Álvarez Enríquez, Lucía (Coordinadora), Participación y democracia en la Ciudad de México, La Jornada Ediciones-CEIICH-UNAM, 1997, pp. 15-39.

- Álvarez Icaza, Emilio, La necesidad de un Ombudsman autónomo e independiente en México en Revista DFensor, Agosto 2004, p. 47.
- Amnistía Internacional, El Informe del gobierno mexicano a la ONU no refleja la situación real de los derechos humanos, 9 febrero de 2009.
Consultado en: <http://www.amnesty.org/es/news-and-updates/news/informe-mexico-onu-no-refleja-situacion-derechos-humanos-20090209>
Fecha: 17-03-09
- Aranda, Jesús, “Soberanes presentó acción contra el aborto sin informar a consejeros” en periódico La Jornada el sábado 31 de mayo de 2008.
Consultado en:
<http://www.jornada.unam.mx/2008/05/31/index.php?section=capital&article=033n1cap>
Fecha: 15-10-09
- Article 19 y Fundar-Centro de Análisis de Investigación, Construyendo Legitimidad y Confianza. Transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en los nombramientos de titulares de órganos y autónomos y de autonomía limitada, México, 2009, 69 p.
- Aymerich Ojea, Ignacio, Sociología de los derechos humanos. Un modelo weberiano contrastado con investigaciones empíricas, Universidad de Valencia, España, 2001.
- Beuchot, Mauricio, Derechos Humanos, Iuspositivismo y Iusnaturalismo, México, IIF-UNAM, 1995, 182 p.
- Bobbio, Norberto, El tiempo de los derechos, Madrid, España, Editorial Sistema, 1990, 256 p.
- Bokatola, Isse Omanga, El Derecho Internacional de los Derechos Humanos: Concepción, Elaboración y Resultados, CIFEDHOP, Ginebra, Suiza, 1997, 126 p.
- Cacho, Lydia, “Cancerbero del poder. José Luis Soberanes” en Zepeda Patterson, Jorge (Coordinador), Los intocables, Editorial Planeta, México, 2008.
- Cançado Trindade, Antonio Augusto, “Balance de los resultados de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena 1993)” en Cançado Trindade, Antonio Augusto, Gonzalo Elizondo y Jaime Ordóñez (Compiladores), Estudios Básicos de Derechos Humanos III, Serie Estudios Básicos de Derechos Humanos-Tomo III, San José, Costa Rica, IIDH, 1995, pp. 17-46.

- Carbonell Sánchez, Miguel, “La CNDH y el aborto” en el periódico El Universal el día 17 de diciembre de 2009.
Consultado en: <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/46706.html>
Fecha: 10-01-09
- Carpizo, Jorge, Derechos Humanos y Ombudsman, Porrúa, México, 1998
- Castillo Medina, José Antonio, El papel de las ONG de derechos humanos en México. Alcances, significados y retos hacia el siglo XXI, Tesis de maestría, UNAM, México, 2001.
- CDHDF, El abc de los derechos humanos en México, 2003, 16 p.
- Chávez Carapia, Julia, Participación social: retos y perspectivas, Plaza y Valdés-ENTS UNAM, México, 2003.
- Checa Gutiérrez, Marcia Itzel, La renovación de las y los Ombudsman, México, Fundar-Centro de Análisis e Investigación, 2009.
Consultado en:
<http://www.fundar.org.mx/newsletter/legislativo/febrero2009/articulo4.html>
Fecha: 15-10-09
- Clavellina Sotelo, Margarito, Los Organismos Públicos de Derechos Humanos en México: de la Procuraduría de los Pobres a la CNDH, Tesis de maestría, UNAM, México, 2006.
- CNDH, Normatividad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2007, 228 p.
- CNDH, Examen Periódico Universal-México, México, 2008, 7 p.
- CNDH, Precisiones del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos al documento denominado “La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México. Una Evaluación Crítica, México, 2008 a, 80 p.
- CNDH, Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Un decenio de construcción y resultados: 1999-2009, México, 2009, 398 p.
- CNDH, Informe de actividades 1999-2009, III tomos, México, 2009 a.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Ediciones Fiscales ISEF, 2009, 177 p.

- Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes, Institut de Drets Humans de Catalunya (IDHC), 2007, 23 p.
Consultado en: <http://www.idhc.org/cat/documents/Biblio/DUDHE.pdf>
Fecha: 1-03-09
- El Universal, “Califican a la CNDH de ser cara e inútil” en el periódico El Universal el día 3 de agosto de 2009.
Consultado en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/616538.html>
Fecha: 7-02-10
- El Universal, “CNDH, la más costosa de la AL” en el periódico El Universal el día 3 de agosto de 2009.
Consultado en: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/170341.html>
Fecha: 10-02-10
- Fernández Santillán, José F., La democracia como forma de gobierno, Colección “Cuadernos de divulgación de la cultura democrática”, IFE, México, 1997, 61 p.
- Fernández Santillán, José F., “Sociedad civil y derechos ciudadanos” en Revista Letras Libres, México, Febrero 2001, Año III, Número 26, pp. 12-14.
- Fix-Zamudio, Héctor, Debate sobre los nuevos retos de la figura del Ombudsman en Iberoamérica (Ponencia), Ciudad de México, 23 de noviembre de 2000.
Consultado en:
http://catedradh.unesco.unam.mx/BibliotecaV2/Documentos/Ombudsman/Articulos/DEBATE_SOBRE_LOS_NUEVOS_RETOS_DE_LA_FIGURA_DEL_OMBUDSMAN_EN_IBEROAMERICA.doc
Fecha: 15-11-09
- Fix-Zamudio, Héctor, Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos, 2ª Edición, CNDH, México, 2001.
- Florescano, Enrique, “La época de la reformas borbónicas y el crecimiento económico” en Historia General de México, Tomo I, Colmex, 1976, pp. 471-590.
- Fundar-Centro de Análisis e Investigación, Análisis de la Gestión de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos 2000-2004, México, 2004, 39 p.
- Fundar-Centro de Análisis e Investigación, Los Organismos Públicos de Derechos Humanos en México. Nuevas instituciones, viejas prácticas, México, 2009, 89 p.

- GIRE, Constitucionalidad de la ley sobre aborto en la ciudad de México, México, 2009, 65 p.
Consultado en:
http://www.gire.org.mx/publica2/ConstitucionalidadAbortoCiudad_TD8.pdf
Fecha: 20-12-09
- Girola, Lidia, “Normas para vivir juntos sin matarnos” en Zabludovsky, Gina (Coordinadora), Sociología y Cambio Conceptual. De la burocracia y las normas al cuerpo y la intimidad, México, UNAM-UAM-Siglo XXI, 2007, pp. 70-105.
- Goslinga, Lorena y Adrián Hernández, Evolución del marco normativo del Ombudsman nacional mexicano: 1990-2002, México, CNDH, 2002.
- Gudiño Pelayo, José de Jesús, El Estado contra si mismo. Las comisiones gubernamentales de derechos humanos y la deslegitimación de lo estatal, México, Noriega Editores, 1998.
- Gurrola Castro, Gloria y José Lucio Vázquez Reyna, Educación Cívica 1, México, Editorial Patria, 1998.
- Heede, Katja, European Ombudsman: redress and control at Union level, Kluwer Law International, London, 2000.
- Hernández Alcántara, Carlos, “Equilibrio de poderes y legitimidad democrática: la designación de los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en México, 2006” en Zamitiz Gamboa, Héctor (Coordinador), México 2006: la contienda ideológico-programática y los límites del poder institucional, EDIMPRO-UNAM, México, 2009, pp. 61-76.
- Hernández López, Rogelio, “PAN y PRI boicotean proceso de sucesión” en periódico Milenio el día 26 de mayo de 2009.
Consultado en: <http://impreso.milenio.com/node/8581522>
Fecha: 15-10-09
- Hernández López, Rogelio, “En entredicho, la legalidad de 4 consejeros” en el periódico Milenio el día 27 de mayo de 2009.
Consultado en: <http://impreso.milenio.com/node/8582018>
Fecha: 15-10-09

- Human Rights Watch, México: El Cambio Inconcluso. Avances y desaciertos en derechos humanos durante el gobierno de Fox, 2006, 150 p.
- Human Rights Watch, La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México. Una evaluación crítica, 2008, 136 p.
- Human Rights Watch, Impunidad Uniformada. Uso indebido de la justicia militar en México para investigar abusos cometidos durante operativos contra el narcotráfico y de seguridad pública, 2009, 85 p.
- Incalcaterra, Américo, Estrategias de vinculación entre las Instituciones Nacionales de promoción y protección de los derechos humanos y las organizaciones de la Sociedad Civil a partir de los Principios de París (Ponencia), Intervención del representante en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los derechos humanos en el Encuentro Nacional “El Ombudsman, Herramienta de Participación Ciudadana”, México, 2007, 6 p.
Consultado en: <http://www.hchr.org.mx/documentos/conferencias/Ombudsman.pdf>
Fecha: 15-08-09
- ITAM, La tarea fundamental y el mayor desempeño del Ombudsman Nacional: la atención a quejas, México, Programa Atalaya, 2008, 19 p.
Consultado en: http://atalaya.itam.mx/wpcontent/uploads/atalaya_carpizo_cndh_30_nov1.pdf
Fecha: 5-01-10
- Lafer, Celso, La reconstrucción de los derechos humanos. Un diálogo con el pensamiento de Hannah Arendt, México, FCE, 1994, 389 p.
- López Menéndez, Marisol, Derechos humanos e imaginarios sociales en México: El caso Aguas Blancas, Tesis de maestría, México, UNAM, 2002.
- Madrazo Cuéllar, Jorge, El Ombudsman criollo, Serie Cuadernos de Trabajo No. 2, México, AMDH, 1997, 21 p.
- Maiorano, Jorge, El Ombudsman. Defensor del pueblo y de las instituciones republicanas, Ed. Macchi, Buenos Aires, 1999.
- Mellado Hernández, Roberto, Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la Ciudad de México, Plaza y Valdés, México, 2001.

- Mena Vázquez, Jorge, Luis García y José Luis Soberanes (Coordinadores), Ley de la CNDH comentada y concordada, México, CNDH, 2005.
- Méndez, Juan y Helena Olea, “Derechos civiles y políticos” en IIDH, Diccionario Electoral, tomo I, México, 2003, pp. 403-416.
- Merino, Mauricio, La participación ciudadana en la democracia, Colección “Cuadernos de divulgación de la cultura democrática”, IFE, México, 1997, 58 p.
- Milenio, “Guerra sucia de ONG en mi contra: Soberanes” publicada por el periódico Milenio el día 18 de octubre de 2004.

Consultado en:

<http://www.fundar.org.mx/dhSeguimiento/Prensa/ArticulosdePrensa/18102004guerrasucia.htm>

Fecha: 7-2-10

- Molina, José E. y Carmen Pérez Baralt, “Participación Política” en IIDH, Diccionario Electoral, tomo II, México, 2003, pp. 955-965.
- Moore, Victor, Some Reflections of the Role of the Ombudsman, The International Institute of Administrative Sciences, Denmark, Copenhagen, 1991.
- Natarén Nandayapa, Carlos F., La defensa no jurisdiccional de los derechos fundamentales en México. Estudio del sistema nacional de organismos de protección de derechos humanos, México, CNDH, 2005, 165 p.
- Notimex, “Soberanes unifica a las ONG en su contra” en agencia Notimex, el día 26 de octubre de 2004.

Consultado en:

<http://www.fundar.org.mx/dhSeguimiento/Prensa/ArticulosdePrensa/26102004SoberanesUnificaONG.htm>

Fecha: 9-01-10

- Nowosad, Orest, “Competencia y Atribuciones de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos” en CNDH, 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, CNDH, 2004, pp. 13-18.
- OACNUDH, Folleto Informativo No.19, Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, Ginebra, Suiza, 2004.

Consultado en: http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu6/2/fs19_sp.htm

Fecha: 27-05-09

- OACNUDH, Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México, México, 2003, 192 p.
- OACNUDH, Defender los derechos humanos: entre el compromiso y el riesgo. Informe sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos en México, México, 2009, 50 p.
- ONU, Los Principios relativos al Estatuto de las Instituciones Nacionales (Principios de París), 1991.
- ONU, Declaración y Programa de Acción de Viena, 1993.
- ONU, El abc de las Naciones Unidas, Nueva York, 2006, 449 p.
- ONU, Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal-México, Examen Periódico Universal, 29 de mayo de 2009, 32 p.
- OSC, No a la ratificación de Soberanes, sí a la elección de los candidatos ciudadanos: Guadalupe Morfín, Emilio Álvarez, Oscar González y Bernardo Romero, desplegado de prensa publicado el 16 de octubre del 2004.

Consultado en:

<http://www.derechoshumanos.org.mx/modules.php?name=News&file=article&sid=246>

Fecha: 7-02-10

- OSC, Informe sobre la situación de los derechos humanos en México, México, Abril de 2007, 90 p.

Consultado en: <http://cencos.org/files/INFORDH%20OCS.pdf>

Fecha: 8-02-09

- OSC, Informe sobre la situación de los derechos humanos en México. Elaborado por las Organizaciones de la Sociedad Civil para el Examen Periódico Universal, México, 2008, 14 p.

Consultado en: http://www.imdhd.org/exam_onu/Informe%20de%20ONGS.pdf

Fecha: 13-01-09

- OSC, Proceso de elección del titular de la CNDH: necesario impulsar estándares que garanticen su autonomía e independencia, México, 2009.

- Peralta Quevedo, César Alfonso, El Ombudsman: autonomía e independencia. Un análisis comparativo de la naturaleza jurídica y los procesos de elección del titular y del consejo de diez organismos públicos de derechos humanos en México, Tesis de maestría, México, UNAM, 2007, 243 p.
- Peredo, Ximena, “El Ombudsman enojado” publicado en el portal electrónico En Línea Directa el 18 de octubre de 2004.
Consultado en:
http://www.fundar.org.mx/dhSeguimiento/Opiniones/linea_directa.htm
Fecha: 8-02-10
- Pindado Sánchez, Fernando, La participación ciudadana en la vida de las ciudades, Ediciones del Serbal, Barcelona, España, 2000.
- Proceso, “Rebatiña por la onerosa CNDH” en la edición 1715 de la revista Proceso el 13 de septiembre de 2009, pp. 69-71.
- Rabossi, Eduardo, “El fenómeno de los derechos humanos y la posibilidad de un nuevo paradigma teórico” en Sobrevilla, David (compilador), El derecho, la política y la ética, México, Siglo XXI, IIF-UNAM, 1991, pp. 198-221.
- Ramírez Hernández, Gloria, Concepto y fundamentación de los derechos humanos. Un debate necesario, CUDH-UNAM, 1998.
- Ramírez Hernández, Gloria, Aproximación conceptual e historia de los derechos humanos, Cuaderno de trabajo no. 1, CUDH-UNAM, México, 2002.
- Ramírez Hernández, Gloria, La protección regional e internacional de derechos humanos. Cuaderno de trabajo n° 1, CUDH-UNAM, México, 2002 a, 28 p.
- Ramírez Hernández, Gloria, El Ombudsman al alcance de todos (Manual), México, Ediciones UNAM, 2007.
- Rodríguez y Rodríguez, Jesús, Los Sistemas internacionales de protección de los derechos humanos, México, CNDH, 1996, 161 p.
- Rowart, Donald C., El Ombudsman. El Defensor del Ciudadano, FCE, México, 1965.
- Salvioli, Fabián, “La Conferencia de Viena de las Naciones Unidas: esperanzas y frustraciones en materia de derechos humanos” en Direitos Humanos, a promessa do século XXI, Universidade Portucalense, Oporto, Portugal, 1996, pp. 19–37.

- SEGOB, Informe presentado de conformidad con el párrafo 15 a) del anexo a la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos-México, México, 2008.

Consultado en:

http://www.imdhd.org/exam_onu/Informe%20del%20Gobierno%20Mexicano.pdf

Fecha: 17-01-10

- Serra Rojas, Andrés, Diccionario de Ciencia Política, Facultad de Derecho-UNAM-FCE, México, 1999, pp. 827-828.
- Serrano, Sandra, La CNDH que queremos, México, Fundar-Centro de Análisis e Investigación, 2004, 12 p.
- Shepsle, Kenneth A. y Mark S. Bonchek, Las Fórmulas de la Política. Instituciones, racionalidad y comportamiento, Taurus-CIDE, México, 2005.
- Tesoro, María de la Luz, “Soberanes sirve al gobierno federal, pues aspira a la SCJN” en Cimac-noticias el día 1 de junio de 2007.

Consultado en:

<http://www.cimacnoticias.com/site/07060113-Soberanes-sirve-al.17866.0.html>

Fecha: 15-10-09

- Velasco, Elizabeth, “Ordenan a la CNDH transparentar sesiones de su Consejo Consultivo” en periódico La Jornada el día 12 de octubre de 2007.

Consultado en:

<http://www.jornada.unam.mx/2007/10/12/index.php?section=politica&article=025n2pol>

Fecha: 20-10-09

- Venegas Álvarez, Sonia, Origen y devenir del Ombudsman, ¿una institución encomiable?, UNAM, México, 1998.

Páginas Web consultadas

-Con fecha 8-2-09

<http://www.defensordelpueblo.es/index.asp?destino=enlaces.asp>

<http://www.law.ualberta.ca/centres/ioi/Espanol/Nexos/Recursos.php>

-Con fecha 11-04-09

http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu2/convmec_sp.htm.

-Con fecha 17-07-09

<http://atalaya.itam.mx/>

http://www.amdh.org.mx/vigia_ciudadano/

-Con fecha 15-12-09

<http://www.alianzacivica.org.mx>

<http://www.derechosinfancia.org.mx>

<http://www.redtdt.org.mx>

www.cencos.org

<http://amnistia.org.mx>

<http://www.equidad.org.mx>

<http://www.cmdpdh.org/>

<http://espora.org/limeddh/>

<http://www.centroprodh.org.mx>

<http://www.amdh.org.mx>

<http://www.derechoshumanos.org.mx>

<http://www.frayba.org.mx>

<http://www.propuestacivica.org.mx>

<http://www.sipam.org.mx>

<http://www.fundar.org.mx>

<http://www.gire.org.mx/>

<http://catolicasmexico.org>

-Con fecha 20-12-09

<http://www.cndh.org.mx/normat/transp/transp.htm>

<http://www.relevos2009.org.mx/>