



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

---

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**  
**CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN**  
**PÚBLICA**

**“LA DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN**  
**EL ÁMBITO MUNICIPAL EN MÉXICO: CUATRO**  
**EXPERIENCIAS ESTATALES.”**

**TESIS**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE**  
**LICENCIADA EN CIENCIA POLÍTICA Y**  
**ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**  
**(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

**PRESENTA:**

**BEATRIZ VIVIANA CRUZ SANTIAGO**

**ASESOR: HUMBERTO POLO MARTINEZ**

**MÉXICO, D.F.**

**MAYO DEL 2013**





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 UMAN.** Por la oportunidad que me brindó de formarme como profesional.

**A mis padres.** Que día a día me brindan su apoyo incondicional.

**A mis hermanos y sobrinos.** Quienes han sido uno de los soportes fundamentales para mi desempeño como persona.

**A mis profesores.** Porque sin importar nada, desempeñan una labor nada sencilla, el de transmitir sus conocimientos que con gran esfuerzo han adquirido.

**A mi asesor.** Quien gracias a sus sabios consejos, me ha enseñado que los valores y convicciones son parte fundamental en la vida. Gracias por el apoyo brindando y por permitirme conocerlo.

**A mis amigos.** Gracias por su cariño y comprensión en los momentos difíciles y por toda la alegría compartida.

## ÍNDICE

	<b>Pág.</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>6</b>
<b>CAPÍTULO 1. LOS DERECHOS HUMANOS EN EL ESTADO MEXICANO</b>	
1.1 El sistema Ombudsman	13
1.2 Antecedentes generales	16
1.3 Conceptualización de los derechos humanos	18
1.3.1 Cultura de los derechos humanos	21
1.4 Clasificación de los derechos humanos	23
a) Primer generación	23
b) Segunda generación	24
c) Tercera generación	25
1.5 Evolución de los derechos humanos en México a partir de la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos	27
1.6. Institucionalización de los derechos humanos	32
1.6.1 Reforma constitucional al artículo 102 apartado B	33
<b>CAPÍTULO 2. ORGANIZACIÓN NACIONAL PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS</b>	
2.1 La Comisión Nacional de Derechos Humanos	43
2.1.1 El papel de las Vistadurías	46
2.1.2 Importancia de las recomendaciones	48
2.1.3 Cumplimiento de las recomendaciones	51

2.2	Comisión de Política Gubernamental en materia de Derechos Humanos	51
2.2.1	Diagnostico de derechos humanos de la OACNUDHM	53
2.2.2	Programa Nacional de Derechos Humanos 2004-2006, 2007-2012	56
2.3	Otros organismos y organizaciones defensoras de derechos humanos	63
2.3.1	Comisión Política de Derechos Humanos y Justicia de la Cámara de Diputados	67
2.3.2	Organizaciones de la sociedad civil	68

### **CAPÍTULO 3. DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS CON IMPACTO MUNICIPAL**

3.1	Ordenamientos estatales que implican el reconocimiento de los derechos humanos	70
3.1.1	Constituciones locales y creación de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos	72
3.1.2	Características organizacionales de las Comisiones Estatales	78
3.1.2.1	Estructura orgánica	78
3.1.2.2	Visitadurías con aspecto regional en la esfera local	82
3.1.2.3	Las visitadurías y su funcionamiento	85
3.1.2.4	Recomendaciones a nivel local	86
3.2	Relación de las comisiones estatales con otras instancias	88
3.2.1	Convenios internacionales con impacto en	88

	las entidades federativas	
3.2.2	Con la Comisión Nacional de Derechos Humanos	90
3.2.3	Sistema de coordinación con los municipios	93
3.3	Normatividad municipal en materia de derechos humanos	96
3.3.1	Leyes Orgánicas Municipales	96
3.3.2	Bandos municipales	98

**CAPÍTULO 4. LA DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS: CUATRO EXPERIENCIAS ESTATALES A NIVEL MUNICIPAL. BAJA CALIFORNIA SUR, HIDALGO, MÉXICO Y NAYARIT**

4.1	La defensoría de los derechos humanos de carácter municipal	101
4.2	Los derechos humanos en los municipios de usos y costumbres	105
4.3	Coordinaciones Municipales de Derechos Humanos. Baja California Sur	109
4.3.1	Integración	110
4.3.2	Facultades	111
4.4	Enlaces Institucionales de Derechos Humanos. Hidalgo	113
4.4.1	Integración	114
4.4.2	Facultades	115
4.5	Defensorías Municipales de Derechos Humanos. México	116
4.5.1	Integración	117
4.5.2	Facultades	117

4.6	Comisión Municipal de Derechos Humanos. Nayarit	120
4.6.1	Integración	121
4.6.2	Facultades	123
4.7	Recursos municipales en materia de derechos humanos.	124
<b>CONCLUSIONES</b>		129
<b>FUENTES DE INFORMACIÓN</b>		134

### Relación de cuadros

Número	Nombre	
1.1	Reformas al artículo 102 de la Constitución Política Nacional en materia de derechos humanos	34-35
2.1	Estructura de la Comisión Nacional de Derechos Humanos	44
2.2	Estructura de las visitadurías generales de la Comisión Nacional de Derechos Humanos	47
2.3	Recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos	50
2.4	Propuestas del Diagnóstico de Derechos Humanos	55
2.5	Instituciones de la Administración Pública Federal	64
3.1	Situación actual de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos	77
3.2	Integración de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos	79

3.3	Tratados internacionales con impacto en las entidades federativas	89-90
4.1	Cuadro comparativo del presupuesto de las Comisiones Municipales de Derechos Humanos del estado de Nayarit.	125

## INTRODUCCIÓN

La presente investigación sobre la problemática que se vive en México en torno a la defensa de los derechos humanos, principalmente en el ámbito municipal, responde a mi interés por involucrarme en este tema tan importante en los estados democráticos y que es deber de todo gobierno, con su aparato burocrático atender sin menoscabo alguno. En la búsqueda de producción de trabajos académicos sobre el particular se encontraron investigaciones con una visión de corte legal, por lo que este estudio pretende contribuir con un análisis desde la esfera de la Administración pública que revisa las condiciones que se presentan formalmente a nivel nacional y estatal y cómo estas se manifiestan en el municipio como parte más cercana del Estado a los intereses sociales.

Sin duda alguna, el estudio de los derechos humanos a nivel local requiere de mayor atención, ya que por su cercanía funge como actor principal en la difusión, protección y defensa de los derechos y garantías de las personas que habitan el municipio. Desde el surgimiento del Ombudsman en Suecia como primer órgano defensor del pueblo, se hicieron notar las principales cualidades al respecto que serían referentes primordiales en otros países, como México, años más tarde. Observamos que los derechos humanos como tal, se siguen analizando bajo sus cuatro principales atributos: son universales, inalienables, intransferibles e indivisibles.

Debido a diversas luchas de la sociedad civil, los derechos humanos se han clasificado en tres generaciones: a) Derechos Civiles y Políticos; b) Derechos Económicos Sociales y Culturales y c) Derechos colectivos. Sin embargo, los derechos de cuarta generación están adquiriendo suma importancia. Cada uno se adapta y modifica de acuerdo a necesidades y condiciones de cada país. Desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, se establecieron principios fundamentales que consolidan la protección de los derechos humanos,

indicando que cada persona es titular de los mismos y no pueden ser transgredidos de ninguna forma.

En México, los derechos humanos se empiezan a considerar a partir de la década de los noventa del siglo pasado, aunque hay antecedentes de defensorías que no lograron consolidarse; un ejemplo claro es la Procuraduría de los Pobres de Ponciano Arriaga. En dicha década las voces internacionales se hicieron presentes y lograron poner en la agenda política del entonces presidente Carlos Salinas de Gortari el tema de la protección de los derechos humanos. La primera respuesta a tal petición fue la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la cual paso por tres etapas: primero se creó como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación; segundo, en 1992 se elevó a rango constitucional en el artículo 102- B; y tercero, en 1999 se le otorgó plena autonomía mediante una reforma al mismo artículo. La creación de una institución a nivel nacional abrió el sendero para consolidar la defensa de los derechos humanos en el ámbito estatal; sin embargo, se dejó de lado el activo papel que desempeñan los gobiernos municipales, dicha exclusión permite realizar una pregunta fundamental, ¿Qué pasa con los derechos humanos en los municipios de México? Pregunta que es centro del presente trabajo y la cual se responde a través del mismo.

La investigación se divide en cuatro capítulos, mismos que cuentan con subcapítulos específicos que aportan información consistente. Se parte de un análisis que va de lo general a lo particular. Es decir, desde el surgimiento de organismos a nivel nacional y sus características, seguidos por los de las entidades federativas y finalizando con lo relacionado a las defensorías municipales. Todo esto sin dejar de lado la visión de la Administración pública en torno a la organización y funcionamiento de dichas instituciones.

En el primer capítulo se parte de un marco teórico-conceptual en el que se identifican las principales características del Ombudsman, singularidades que

pretenden adecuarse en el caso mexicano. Sobre el concepto de Derechos Humanos se toman en cuenta las características estipuladas en el ámbito internacional, como lo es la definición de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y otros pactos. Todo esto seguido de una breve descripción del surgimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y sus etapas, así como los antecedentes de organismos en el plano local.

Se continúa con un análisis del contexto político que influyó en la evolución de los derechos humanos en México y de la misma institución, ya que su institucionalización se dio a la par de diversas manifestaciones que pusieron en tela de juicio su desempeño, movimientos como el levantamiento zapatista de Chiapas, la matanza de Acteal, la ejecución en Aguas Blancas y el caso de San Salvador Atenco, evidenciaron los actos arbitrarios y autoritarios del gobierno, situación que generó un mayor vínculo con autoridades internacionales. Hoy en día, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) mantiene un papel importante a través de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas de Derechos Humanos, mediante su colaboración y participación se realizó un Diagnóstico sobre la situación de México en materia de derechos humanos que no fue muy halagüeño. Ya en el último apartado del citado capítulo, se identifican las principales reformas constitucionales en el tema, reformas que han servido para consolidar formalmente la defensa de éstos. Se hace énfasis en la reforma de 2011, esto por las modificaciones realizadas sobre las facultades de la CNDH y de las comisiones de las entidades federativas.

En el segundo capítulo se hace mención de las principales características de la CNDH con base en su Ley Orgánica y Reglamento Interno. Se describen la forma de elección del presidente de la Comisión, integración, las facultades del presidente, del Consejo consultivo y de las visitadurías. El enfoque que se da a las visitadurías resulta importante, pues ellas son las encargadas de investigar, sustentar y hacer las recomendaciones necesarias sobre las posibles violaciones.

Después, se hace patente cómo en el plano nacional se cuenta con áreas específicas para atender temas y políticas encaminadas al tema de los derechos humanos. Así, está la Comisión de Política Gubernamental de la Secretaría de Gobernación que se integra por diversos miembros de la Administración Pública Federal y tiene el importante papel de coordinarse con organizaciones de la sociedad civil y elaborar el Programa Nacional de Derechos Humanos. Por su parte, la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados puede influir en las decisiones que se tomen al interior del poder legislativo y poner en la mesa de debate diversos proyectos encaminados al pleno reconocimiento de los derechos humanos. También se resalta la participación de diversas instituciones paralelas a la CNDH, que como órganos especializados se encargan de brindar asesoría y asistencia a diversos grupos de la población, como el Instituto Nacional de la Mujer, la Comisión Nacional para Prevenir la Discriminación, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas entre otros, cuya función es parte sustantiva en el estudio de la cultura y defensa de los derechos humanos en México.

En el tercer capítulo, la investigación se enfoca en el ámbito estatal, parte fundamental del trabajo, ya que a través de una ardua investigación en las leyes y reglamentos se localizó y precisó el fundamento legal de las defensorías estatales y su relación con el municipio. Se realizó una revisión completa de las 31 constituciones de las entidades federativas y las respectivas leyes orgánicas municipales. En las constituciones locales se reconoce el pleno respeto de los derechos humanos establecidos en la legislación nacional e internacional, y se establece la obligación de los gobiernos estatales para crear las instancias necesarias que promuevan su respeto.

Al igual, contiene las características específicas de cada una de las comisiones de derechos humanos estatales que parten de la Constitución Política Estatal, condición que se hace presente en este apartado, donde se describen las principales facultades, integración y relación de las mismas con la Comisión

Nacional y las defensorías municipales. Aunque el papel de las comisiones estatales no es diferente de la CNDH, se destaca el papel de las visitadurías regionales, que tienen el objetivo de acercarse a la población que no cuenta con los medios para trasladarse a donde se encuentra ubicada la Comisión Estatal. En el rubro de recomendaciones, se señalan las circunstancias en que las autoridades incurren en violaciones y la importancia de disuasión a través del cumplimiento exacto de las mismas.

Finalmente, respecto a la normatividad municipal, la revisión arroja que sólo en cuatro entidades federativas se establece en la ley respectiva la obligación para que sus municipios instalen un área específica que atienda la defensa de los derechos humanos. En el caso del Estado de Baja California Sur, el artículo 208 de su Ley Orgánica Municipal establece la creación de una Coordinación Municipal de Derechos Humanos, en el Estado de Hidalgo la Ley Orgánica Municipal fija en su artículo 194 la creación de un Enlace Institucional a cargo de un regidor, en el Estado de México su ley lo asienta en el artículo 147-A y versa sobre la Defensoría Municipal de Derechos Humanos y por último, en el Estado de Nayarit la Ley Orgánica estatuye, en el artículo 102, la Comisión Municipal de Derechos Humanos. En lo referente a los bandos municipales solamente los del Estado de México hacen mención y determinan las funciones de las defensorías, en este subcapítulo se hace una pequeña descripción de lo que debe contener un Bando Municipal.

La presente investigación concluye con el cuarto capítulo que de manera particular analiza las Defensorías Municipales de Derechos Humanos. En México de los 2245 municipios, como ya se dijo arriba, sólo los correspondientes a las de cuatro entidades federativas cuentan con una institución establecida. Estados como Jalisco, Querétaro, San Luis Potosí, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas intervienen mediante comisiones permanentes denominadas “Derechos Humanos” al interior del Ayuntamiento. En el segundo punto, se abre un pequeño apartado sobre lo que acontece en los municipios de usos y costumbres, resulta indispensable su

estudio debido a los altos índices de violaciones que se vienen dando principalmente a los derechos humanos de niños y mujeres. Tal es el caso de la indígena Eufrosina Cruz, quien habiendo ganado las elecciones para presidenta del municipio de Santa María Quiegolani, Estado de Oaxaca, la ciudadanía la invalidó para ocupar el cargo e incluso la expulsó y ahora es parte de la Cámara de Diputados Local.

Como punto fundamental, se realiza el estudio de caso que se centra en los estados Baja California Sur, Hidalgo, México y Nayarit, debido a que son los que tienen cierta formalización de las defensorías municipales; sin embargo, la información es insuficiente para tener un juicio más profundo de lo que en la realidad se está dando. En el caso de Baja California, partimos de la información que contiene el Reglamento Interno de la Comisión Municipal de Derechos Humanos de los Cabos, en éste, se indican principalmente los métodos de designación y las facultades de cada integrante. En el Estado de Hidalgo, en cada municipio se establecen enlaces institucionales a cargo de los regidores municipales, éstos tienen la obligación primordial de orientar a grupos en situación vulnerable.

En torno al Estado de México, la información es más completa, el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Defensorías de Derechos Humanos del Estado, señala las principales atribuciones y obligaciones de la defensoría y del defensor municipal. Es un trabajo coordinado con las visitadurías generales que pretende mediante una regionalización, obligar a todos los municipios a trabajar en pro de los derechos humanos. El caso del Estado de Nayarit resulta interesante desde la conformación de la Comisión Municipal, pues se integra con un presidente, un secretario ejecutivo y un visitador adjunto, casi se asemeja a la Comisión Estatal y además supera el panorama de las formas de defensoría correspondientes a los tres estados anteriores, porque es la única con capacidad legal para realizar investigaciones de oficio.

Sin duda, el papel que tienen y pueden alcanzar las defensorías en los municipios es trascendental, no sólo porque la sociedad tendría un aliado cercano y permanente en contra de las acciones de la autoridad municipal que lastiman sus derechos fundamentales, sino porque podrían vincular todo el aparato que para la defensoría de los derechos humanos existe desde el ámbito nacional y estatal con la población mediante la difusión y capacitación, cuyo eje central puede consolidar la cultura de los derechos humanos. Al final de la investigación presentamos las conclusiones y algunas propuestas que buscan ser un referente para mejorar el papel de los gobiernos municipales en tan importante misión que todavía deja mucho que desear donde mayor interacción existe entre el Estado y la ciudadanía.

## **1. Los derechos humanos en el Estado mexicano**

En este capítulo, se parte de un análisis del concepto Ombudsman con el cual se pretende identificar las cualidades esenciales de dicho organismo, mismas que se aplican en el caso mexicano. Se mencionan las principales características de los tratados internacionales que han consolidado el concepto y al mismo tiempo, generan obligaciones específicas de los estados miembros que forman parte de ellos. Los derechos humanos se clasifican en tres generaciones y se transcriben cada una de ellas para su mejor entendimiento. En México el ombudsman nacional es el principal actor encargado de salvaguardar los derechos que tutela cada persona, por eso es necesario identificar sus atribuciones y funcionamiento. También se mencionan las principales reformas realizadas al artículo 102-B constitucional, mismas que han abierto el sendero para consolidar dicha tarea.

### **1.1 El Sistema Ombudsman**

Su aparición se da en Suecia en el año de 1809, seguido de Finlandia en 1919 y Dinamarca en 1953; sus características eran similares ya que tenían la función principal de vigilar la aplicación de las leyes y reglamentos que versaban sobre la materia de derechos humanos, podían llamar a las autoridades que no cumplieran de manera estricta con su cargo, las resoluciones que emitían no eran vinculantes, realizaban investigaciones y tenían la obligación de presentar informes anuales sobre sus actividades. En el caso de Finlandia el “Ombudsman del parlamento”, no sólo podía vigilar el actuar de las autoridades y funcionarios, también el de los tribunales. Dinamarca lo estableció como un órgano de control para supervisar la administración pública con la que contaba el Estado. Su importancia como institución trascendió a países como Noruega y Nueva Zelanda quienes lo institucionalizaron hasta 1962 (Carpizo, 1998).

Por otra parte, “En el mundo Iberoamericano la figura del Ombudsman se va abriendo camino en Portugal en 1975, con el nombre de Promotor de la Justicia, en España en 1978 con el Defensor del Pueblo, en Costa Rica en 1982 con la procuraduría de los derechos humanos, en Guatemala en 1985 con el procurador

de los derechos humanos” (Carpizo, 1998: 16). La incorporación de este sistema de protección a los derechos humanos es diferente en cada país, sus características se tiene que adaptar a las necesidades primordiales de cada uno. Para entender un poco lo que es el sistema Ombudsman se retomaran algunos conceptos que, a mi juicio, son fundamentales para su estudio en el caso mexicano.

El “Ombudsman es uno o varios funcionarios designados por el órgano parlamentario, por el ejecutivo o por ambos, con el auxilio del personal técnico, que poseen la función esencial de recibir o investigar las reclamaciones de los gobernados realizadas por las autoridades administrativas, no sólo por infracciones legales sino también por injusticia, irracionalidad o retraso manifiesto en la resolución; y con motivos de esta investigación pueden proponer sin efectos obligatorios, las soluciones que estimen más adecuadas par evitar o subsanar las citadas violaciones. Esta labor se comunica periódicamente a través de informes públicos generalmente anuales, a los más altos órganos del gobierno, del órgano legislativo o de ambos, con la facultad de sugerir las medidas legales y reglamentarias; que consideren necesarias para mejorar los servicios públicos respectivos” (Fix-Zamudio, 1984: 307).

Es así, como esta una institución surge con el objetivo de salvaguardar los derechos de cada miembro de la sociedad, que manifiesta sus acciones mediante informes dirigidos a los órganos de gobierno y que defiende los derechos que han sido transgredidos por autoridades públicas. Con el paso del tiempo ha evolucionado y se ha convertido en una institución autónoma, con facultades más explícitas establecidas en el ordenamiento legal superior que resulta ser la Constitución, además de contar con un alto grado de autoridad moral hacia gobernantes y gobernados.

El Ombudsman también es llamado: “Defensor del pueblo, proveedor de justicia [...] debe ser un cargo público, establecido en la Constitución, figura regulada por el derecho público” (Acuña, 2003: 30). Surge como un órgano especializado,

encargado de la defensa de los derechos de cada miembro de la sociedad. “El título castizo de “Defensor del pueblo”, evidencia ya de manera ineludible que este órgano no es defensor de la administración sino del pueblo, representando este por la inmensa masa de anónimos administrados, que padecen silenciosamente los más variados atropellos estatales” (Maiorano, 1999: 11). Si bien, las instituciones se encargan de atender asuntos del orden común, no se debe perder de vista que los grupos más desfavorecidos se encuentran entre los gobernados, este panorama permite la creación de órganos que les brinden asesoría y que los defiendan de tales vulneraciones a sus derechos inalienables.

Una institución de tal envergadura necesita contar con características específicas que determinen su campo de acción, La American Bar Association (ABA) señala los principales atributos del Ombudsman: “1. Estar legalmente establecido, 2. Funcionalmente autónomo, 3. Ser externos a la administración pública, 4. Operacionalmente independientes de los poderes estatales, 5. Especialistas, 6. Accesibles, 7. Imparciales y 8. Protectores públicos”. Estos atributos permiten ver una institución más ligada a la sociedad, que actúa en contra de resoluciones autoritarias del gobierno, vigila diariamente el actuar del gobierno, asesora y defiende a cada habitante no importando la condición de cada uno.

Por otro lado, Sonia Venegas Álvarez propone las siguientes características: “Independencia, autonomía, imparcialidad, accesibilidad, carácter no vinculante de sus resoluciones, *auctoritas*, publicidad a) institución y b) informes” (Venegas, 1998: 41). La plena independencia y autonomía correspondientes, serán determinantes para poder emitir recomendaciones a diversas autoridades, dar seguimiento a los casos, mantener su autoridad moral ante la sociedad, actuar de forma imparcial y de rendir cuentas sobre las decisiones que ha tomado para avanzar a favor de los derechos humanos.

## 1.2 Antecedentes generales

Los crímenes de *lessa humanidad*<sup>1</sup> cometidos durante la segunda guerra mundial, abrieron el paso para que al finalizar la misma, se establecieran varios compromisos institucionales encaminados a proteger los derechos humanos de todas las personas lo más ampliamente posible. La mayoría de los Estados adquirieron la obligación de participar en los diferentes convenios y pactos establecidos para garantizar dichos derechos. “En sentido propio e integral, son sujetos, agentes o protagonistas del sistema interamericano de protección de los derechos humanos los Estados, la Organización de los Estados Americanos, la Comisión y la Corte, la sociedad civil y las instituciones y otros participantes que han adquirido presencia y fuerza creciente en los últimos años, como la academia, el ombudsman, los comunicadores sociales y la defensa pública” (García, 2011: 22).

El marco jurídico internacional ha servido como función complementaria a la legislación interna de cada país, con la finalidad de que los Estados sean los principales promotores y defensores de las garantías constitucionales. Además, los instrumentos internacionales precisan y determinan el concepto en si mismo “La precisión de los derechos humanos: es el reconocimiento expreso o descripción de derechos y libertades fundamentales del ser humano, por este sólo hecho, en instrumentos internacionales sustantivos. Estos instrumentos pueden ser generales, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, o continentales, como las Convenciones americana y europea; especializadas por ámbito de expresión como los pactos internacionales de derechos civiles y políticos, por un lado, y por otro, económicos, sociales y culturales; por destinatario beneficiario, como niños, mujeres, refugiados, discapacitados

---

<sup>1</sup> De acuerdo al artículo 7 del Estatuto de la Corte Penal Internacional, los crímenes de *lessa humanidad* son cualquiera de los actos que se cometan como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil, asesinato, exterminio, esclavitud, deportación o traslado forzoso de población, encarcelación u otra privación grave de la libertad física, tortura, violación, esclavitud sexual, prostitución, embarazo forzado, esterilización forzada, abusos sexuales, persecución, desaparición forzada de personas, el crimen de apartheid y otros actos inhumanos de carácter similar.

etcétera, o bien, por el derecho o libertad que se tutela, como la vida, la libertad personal, la seguridad, la identidad, el trabajo, etcétera” (SEGOB, 2009: 21).

Los instrumentos internacionales de mayor relevancia que surgieron son los siguientes:

La Declaración Universal de los Derechos Humanos suscrita en 1948; se basó en los principios de la Carta de las Naciones Unidas<sup>2</sup> y proclama el ideal de proteger los derechos de todos los individuos, los cuales serán universales, inalienables e indivisibles. El respeto a los mismos debe ser efectivo, tal y como lo establece el artículo 28 de la declaración: “Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados sean plenamente efectivos”.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes de los Hombres, establece obligaciones principalmente a los miembros de la Organización de los Estados de América (OEA), a pesar de sólo tener un carácter declarativo, asienta los derechos y deberes del hombre en la sociedad y a las constituciones de cada Estado como el ordenamiento principal que debe reconocer que las instituciones jurídicas y políticas tiene como fin primordial, la protección de los derechos esenciales del hombre.

El Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos entró en vigor en 1976, a diferencia de los demás es detallado; su contenido gira en torno a la libre determinación de los pueblos, si se respeta este derecho se podrá adoptar libremente la condición política que cada nación desee, proveyendo el desarrollo económico social y cultural al que se aspire. Los derechos se deben respetar sin distinción ni contexto alguno y, aunque en su artículo cuarto versa sobre la suspensión de garantías, ésta deberá ser notificada a los Estados integrantes del pacto. Si llegará a suceder, no se atentaría contra el derecho a la vida, la cual es

---

<sup>2</sup> Suscrita el 24 de octubre de 1945 en San Francisco California.

inherente a la persona, no se sometería a nadie a tratos crueles ni degradantes y la esclavitud en cualquiera de sus formas quedaría estrictamente prohibida.

Lo Estados nacionales tiene la obligación de respetar los derechos de cada individuo y crear las estructuras institucionales y organizacionales necesarias para su adecuada protección. Sin embargo, no todos lo cumplen, ante este dilema el pacto estable la creación de un comité de derechos humanos, éste se encargará de observar la conducta de los Estados que integran el pacto. El artículo 40º menciona al respecto que: “Los Estados partes en el presente pacto se comprometen a presentar informes sobre las disposiciones que hayan adoptado y que den efecto a los derechos reconocidos en el pacto y sobre el progreso que hayan realizado en cuanto al goce de esos derechos”. De cierta forma la obligación se hace presente tanto en la teoría como en la práctica.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos firmada el 22 de noviembre de 1969, también conocida como pacto de San José entró en vigor hasta 1978. Establece los deberes de los Estados, partes del convenio, para respetar los derechos y libertades reconocidas en ella. No sólo se enfoca en los derechos civiles y políticos, también en los económicos sociales y culturales. Surgen órganos competentes que se establecen en su artículo 33º; la Comisión Interamericana de Derechos Humanos encargada de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos son producto de ella. Los instrumentos internacionales, permiten y al mismo tiempo obligan a que los países creen sus propios ordenamientos en materia de derechos y las estructuras necesarias para su promoción y garantía.

### **1.3 Conceptualización de los derechos humanos**

El concepto de derechos humanos es indispensable para entender su naturaleza e importancia. Su correcta interpretación es fundamental para que las autoridades y los mismos titulares, los hagan valer y respetar, desde el momento en que los ciudadanos les brindan su confianza y los eligen como representantes, los gobernantes tiene la responsabilidad de actuar en beneficio de sus gobernados y

por lo tanto respetar sus derechos. “La cultura de los derechos humanos es la cosmovisión fundada en los atributos del Ser con los cuales se define como persona en la esfera individual, social y política [...] dichos atributos son dignidad, libertad, igualdad, responsabilidad y autonomía. Éstos definen al individuo como ser y lo orientan en sus relaciones interpersonales” (Galvis, 2003: 39).

Los seres humanos nacen con atributos que le permiten desenvolverse en la sociedad, y al plasmarse en las leyes se hacen exigibles, por lo tanto, su cumplimiento por parte de las autoridades se vuelve obligatorio. Las personas reflejan sus conductas en la sociedad ya sea a través de relaciones verticales u horizontales. El ser nace libre y con intereses individuales, pero hay que recordar que los individuos son “seres sociales por naturaleza”, al comenzar a interactuar con otras personas logra notar que su mundo no es único, que todos tienen diversos intereses, necesidades y opiniones teniendo que transitar de un estado de naturaleza, es decir, de individualidades a uno de intereses generales.

De acuerdo a la triple dimensión del “Ser” de Lilia Galvis, éste se desenvuelve en tres esferas individual, social y política, se traslada de su vida personal a un entorno comunitario, en éste, logra percibir las necesidades primordiales de una porción de la sociedad que le permiten elevarse a un nivel universal en donde se reconoce como ser político, capaz de tomar decisiones. Es una transformación que involucra tres dimensiones, la individual “Conciencia creadora y receptora de la creación ajena. Se expresa y escucha, produce y consume los productos de la obra ajena”; en la social se reconoce al otro como semejante, con los mismos atributos; y en la universal “[...] se manifiesta en el ejercicio de poder que orienta y coordina los intereses colectivos. Lo político es el privilegio del yo para desplegarse desde la visión de la particularidad hasta la responsabilidad universal del ser como especie y establecer el ejercicio pleno de la libertad” (Galvis, 2003: 58).

Una sociedad no puede avanzar en la cultura de los derechos humanos desde la dimensión individual. Resulta insuficiente la lucha por los derechos para unos

cuantos, se tiene que ver más allá de las necesidades particulares, las personas deben tener la capacidad de apropiarse de sus derechos y obligaciones para contribuir al desarrollo de todo el conjunto social. Para entender mejor el concepto de derechos humanos se retomarán los siguientes aspectos.

Desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos se estableció en su artículo primero que: “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad de derechos y dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”. Se establece un sistema de normas en donde el respeto mutuo es imprescindible para facultar a las personas de sus derechos tanto en la esfera individual como en la colectiva.

Por su parte, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas por los Derechos Humanos los define como: “Derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos derechos humanos sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles”.<sup>3</sup> El concepto refleja claramente que tales derechos pertenecen a cada miembro de la sociedad por el solo hecho de existir, nacen con ellos y por lo tanto se deben garantizar. En México la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, denomina a su primer capítulo “De los derechos humanos y sus garantías”,<sup>4</sup> esto con el fin de hacer saber a cada integrante de la nación cuales son los derechos que el Estado les confiere y mismos que el gobierno tiene la responsabilidad de garantizar y proteger. No se puede anteponer un derecho a otro, todos son iguales y no hay jerarquía alguna.

---

<sup>3</sup> Concepto tomado de: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>. Fecha de consulta 15 de junio de 2012

<sup>4</sup> Antes de la publicación del decreto en el Diario Oficial de la Federación el 10-06-2011. El capítulo primero del título primero se denominaba: “De las garantías individuales

Por otro lado la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México, en adelante CNDH, puntualiza que son: “el conjunto de prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo que vive en una sociedad jurídicamente organizada. Estos derechos establecidos en la constitución y las leyes, deben ser reconocidos y garantizados por el Estado”<sup>5</sup>. Los derechos son indispensables para todos los seres humanos, su pleno respeto contribuye a generar certidumbre, es decir, que serán respetados entre ellos mismos, pero principalmente por las autoridades a las cuales les delegaron su poder para decidir. Son un conjunto de prerrogativas por que son privilegios que se tienen y se enmarcan en la constitución para que los gobernantes como miembros de la misma sociedad los hagan valer sin menoscabo alguno.

Dentro de las características esenciales de los derechos humanos se encuentra que son universales, porque se aplican a todos los individuos sin distinción ni condición alguna eliminando la discriminación de forma inmediata; inalienables, es decir, pertenecen exclusivamente a los seres humanos, no se pueden vender ni transferir, mucho menos perder; indivisibles porque todos los derechos son iguales, no hay jerarquía y su promoción es igual para cada uno.

### **1.3.1 Cultura de los derechos humanos**

El respeto que se otorgue a los derechos de cada persona, no se cumplirá simplemente por que así lo establece un documento, se necesita de una cultura global para lograrlo. Bajo la perspectiva de María Silvia Moreno Luce,<sup>6</sup> el tema se puede abordar bajo dos enfoques: el de la enseñanza y la educación. “La enseñanza es un servicio social en el que convergen varios derechos, entre los cuales se encuentra el derecho de aprender, de opinar de enseñar... pero también tenemos que incluir los deberes establecidos claramente en los textos

---

<sup>5</sup> Portal de internet de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México. <http://www.cndh.org.mx/>. Fecha de consulta 15 de junio de 2012

<sup>6</sup> Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana.

normativos nacionales e internacionales, entre los que destaca la obligación de instruirse en los niveles primario y medio, expresamente regulados en los Instrumentos Internacionales y en las Constituciones previas”.<sup>7</sup> La enseñanza, permite a una persona desenvolverse en la sociedad a través de los conocimientos que adquirió, además de formarse profesional e intelectualmente.

Por otra parte, la educación es: “[...] un proceso de formación de la personalidad del individuo que debe abarcar a todos, ya sea comunidades indígenas, zonas de guerra, niños, mujeres, minusválidos, reclusos, habitantes de barrios pobres y en general a toda la población. Concibiéndose a la educación en su sentido más amplio, como un proceso que comprende todos los hombres sin distinción de sexo, edad, categoría social, grupos étnicos, nacionales o lingüísticos, es decir, basándose en una visión global de la educación. La educación a diferencia de la instrucción en general, no debe ser sólo la institucionalizada, debe abarcar también la informal a través de la sociedad, el grupo familiar, de los medios de comunicación masiva o de cualquiera otra índole”.<sup>8</sup>

Para fortalecer la cultura de los derechos humanos, se necesita de la cooperación de varios núcleos, comenzando por la familia quien orienta e instruye valores a los hijos, el gobierno mediante la educación gratuita en los diferentes niveles, y asesoría a diferentes sectores sociales sobre el tema de derechos humanos, finalmente los medios de comunicación masiva juegan un papel importante, tienen el poder de llegar a lugares lejanos brindando y difundiendo el tema. La cultura de los derechos humanos, no sólo significa saber cuales son los derechos olvidando los deberes con el prójimo. Se debe cambiar la visión individualista que se tiene en torno al tema, mediante la enseñanza y la educación, se deben prevenir conductas que vulneren los derechos.

---

<sup>7</sup> La cultura de los derechos humanos. Ponencia presentada en el congreso nacional “Derecho y Docencia” en la ciudad de Xalapa, Veracruz en 2001, pág. 1. Disponible en: <http://www.letrasjuridicas.com/Volumenes/7/moreno7.pdf>. Fecha de consulta 10 de agosto de 2012.

<sup>8</sup> *Ibidem*, pág. 4

## **1.4 Clasificación de los derechos humanos**

La lucha por el respeto a los derechos humanos ha sido y seguirá siendo de gran polémica. Si bien, los derechos son iguales y no hay jerarquía entre ninguno de ellos se ha hecho una clasificación dependiendo su orden cronológico de aparición y características. Cada país le ha dado la importancia que requiere cada generación de derechos. La clasificación que se otorga se describe de la siguiente forma:

### **a) Primera generación**

Son los primeros que se consagran en los ordenamientos jurídicos internacionales. Las luchas revolucionarias de finales del siglo XVIII son los principales escenarios en los que se defendieron estos derechos y libertades.

- Toda persona tiene derechos y libertades fundamentales sin distinción de raza, color, idioma, posición social o económica.
- Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad jurídica.
- Los hombres y las mujeres poseen iguales derechos.
- Nadie estará sometido a esclavitud o servidumbre.
- Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, ni se le podrá ocasionar daño físico, psíquico o moral.
- Nadie puede ser molestado arbitrariamente en su vida privada, familiar, domicilio o correspondencia, ni sufrir ataques a su honra o reputación.
- Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia.
- Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.
- En caso de persecución política, toda persona tiene derecho a buscar asilo y a disfrutar de él, en cualquier país.

- Los hombres y las mujeres tienen derecho a casarse y a decidir el número de hijos que desean.
- Todo individuo tiene derecho a la libertad de pensamiento y de religión.
- Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y expresión de ideas.
- Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacífica.<sup>9</sup>

#### **b) Segunda generación**

Estos derechos permiten el desarrollo social de los seres humanos, el gobierno tiene la responsabilidad de satisfacer las necesidades primordiales y generar un bienestar económico para todos de manera individual y colectiva. Las decisiones que lleve a cabo en materia social serán fundamentales para el desenvolvimiento de las personas en la vida cotidiana.

- Toda persona tiene derecho a la seguridad social y a obtener la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales.
- Toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias.
- Toda persona tiene derecho a formar sindicatos para la defensa de sus intereses.
- Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure a ella y a su familia la salud, alimentación, vestido, vivienda, asistencia médica y los servicios sociales necesarios.
- Toda persona tiene derecho a la salud física y mental.
- Durante la maternidad y la infancia toda persona tiene derecho a cuidados y asistencia especiales.
- Toda persona tiene derecho a la educación en sus diversas modalidades.
- La educación primaria y secundaria es obligatoria y gratuita.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> ídem

Dentro de un Estado autoritario, las violaciones a los derechos humanos pueden ser amplias, por lo tanto, las leyes son uno de los medios para evitar dichas contrariedades; sin embargo, el Estado de derecho no ha logrado consolidar un gobierno que respete a los gobernados. El respeto a los derechos de primera generación no es suficiente, el Estado social debe generar las condiciones idóneas y tomar un papel activo para velar por los intereses de la sociedad. La constitución política nacional establece cuales son los derechos y obligaciones de las personas, pero las autoridades deben hacerla valer comprometiéndose a garantizarlos.

### **c) Tercera generación**

Estos derechos surgen por la necesidad de mejorar los niveles de vida de todos los pueblos y comunidades. Con la colaboración mutua de varios países en la esfera internacional se pretende consolidar el pleno respeto de los siguientes derechos:

- El desarrollo que permita una vida digna
- La autodeterminación.
- La independencia económica y política.
- La identidad nacional y cultural.
- La paz.
- La coexistencia pacífica.
- El entendimiento y confianza.
- La cooperación internacional y regional.
- La justicia internacional.
- El uso de los avances de las ciencias y la tecnología.

---

<sup>10</sup> Ídem.

- La solución de los problemas alimenticios, demográficos, educativos y ecológicos.
- El medio ambiente.
- El patrimonio común de la humanidad.<sup>11</sup>

Su reconocimiento se debe hacer de forma horizontal, debido a que son interdependientes se permite su reconocimiento y cumplimiento por parte de los gobernantes de forma imparcial y obligatoria. Los Derechos Civiles, Políticos y Sociales (DEPS), son de reconocimiento y aplicación inmediata porque son inherentes a la persona, mientras que los Derechos Económico Sociales y Culturales (DESC), son de reconocimiento inmediato pero de aplicación progresiva, su cumplimiento depende de los recursos públicos y su adecuado manejo por parte de los servidores públicos, si en el país no hay una adecuada política social con una estructura equilibrada que integre empleo, salud, educación y vivienda de calidad, será imposible cumplirlos y beneficiar a toda la sociedad.

Cada derecho se interrelacionan en el actuar diario de las personas, el derecho de vivir esta enmarcado en la ley suprema de los estados, pero para sobrevivir se necesita de alimento, de un trabajo digno y bien remunerado, de asistencia médica etcétera, los cuales tienen que proveer el gobierno de forma equitativa a todos los habitantes del país. “La utopía de los derechos humanos es alcanzar la plena realización de todos los derechos dentro del principio de la aplicación inmediata de los mismos” (Galvis, 2003: 75).

Por otra parte, en los derechos de tercera generación se contempla la esfera universal, el pleno desarrollo de todos los países y subsecuentemente las consecuencias de no respetarlos. Su universalidad permite pensar más lejos de los beneficios particulares. Por ejemplo: el daño que se realiza al medio ambiente repercutirá en nuestra generación y en las venideras, la defensa del mismo y la

---

<sup>11</sup> Idem.

exigencia de que se aprueben leyes para establecer la cultura del cuidado del medio ambiente beneficia a todos. La exigencia de los “derechos colectivos” permite que el impacto sea mayor por que involucra a más de una persona, más de una idea y un deseo por mejor la situación de cada país. La lucha por la defensa de los derechos puede ser inmediata para algunos o de largo plazo para otros, pero la participación de la sociedad organizada junto con las autoridades de cualquier nivel de gobierno permitirá que la espera no sea tan larga.

### **1.5 Evolución de los derechos humanos en México a partir de la Creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos**

El gobierno mexicano ha utilizado en diversas situaciones el uso de la fuerza argumentando la legitimidad de la misma; las manifestaciones estudiantiles de 1968 y 1971 terminaron siendo crímenes que generaron mucha literatura pero no se consideraron suficientes para castigar a los culpables de tales hechos al interior del país. Sin embargo, los ojos internacionales no hicieron lo mismo. Se creía que los levantamientos hacia el gobierno ponían en riesgo la estabilidad nacional y la seguridad de los habitantes de la capital; por eso mismo, se llevó a cabo la represión.

Durante el gobierno del entonces presidente Carlo Salinas de Gortari se cometieron varias transgresiones a los derechos humanos que siguen en la mira nacional e internacional. Al firmarse el Tratado de Libre Comercio (TLC), las presiones aumentaron, varios informes sobre derechos humanos como el de Américas Watch *Derechos Humanos en México ¿una política de impunidad?* detallaban las violaciones y la impunidad que permeaba en México. Ante su llegada a la presidencia muy cuestionada por la “caída del sistema”, la respuesta inmediata fue actuar con decisiones espectaculares como el encarcelamiento del líder petrolero Joaquín la Quina, la puesta en marcha de un programa ambicioso denominado PRONASOL, cambios estructurales en la economía con la entrada al Tratado de Libre Comercio (TLCAN) y el (GATT), la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), primero como órgano desconcentrado

de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) en 1990, y posteriormente elevada a rango constitucional hasta 1992, entre otras que se mencionaran más adelante.

“Sin embargo, el año de 1994, último de Salinas en el poder, fue un año clave para el cambio radical de la visión que el mundo tenía de México. El 1 de enero día que entraba en vigor el TLCAN, comenzó el levantamiento indígena zapatista en el Estado sureño de Chiapas. Por un lado, las graves violaciones a los derechos humanos cometidas por el ejército mexicano durante los primeros días del conflicto, provocaron la reacción de las organizaciones de derechos humanos en México y en el mundo. Por el otro, el propio levantamiento sacó a la luz pública las terribles condiciones de discriminación y pobreza en las que vivían los pueblos indígenas en Chiapas y en México, propiciando un gran movimiento de solidaridad con la causa zapatista a nivel global. Esta presión nacional e internacional obligó al gobierno de Salinas a decretar un cese el fuego unilateral a los doce días del conflicto, y a convocar al Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) a una mesa de diálogo” (Maza, 2009: 28). La reforma al artículo cuarto constitucional de 1992 no lograba solucionar las demandas de los pueblos indígenas, no se reconocían plenamente sus derechos aun cuando el Convenio 169 de la OIT sobre los Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes así lo establecía, mostrando el incumplimiento nacional e internacional.

La intolerancia del entonces presidente, se hizo notar con sus adversarios políticos, la caída del sistema en las elecciones de 1988 creó gran descontento en diversos grupos sociales y ante oponentes políticos, la creación de un nuevo partido (PRD), contrario a lo que venía realizando el PRI aumentaron la poca legitimidad con la que contaba, y esto llevó a que silenciara muchas voces, durante su gobierno se dio “el asesinato de mas de 500 perredistas, los asesinatos políticos del Cardenal Posada, Colosio y Francisco Ruiz Massieu”.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Artículo: <http://www.debate.com.mx/eldebate/movil/ArticuloOpinion.asp?IdArt=11435117&IdCat=6116>

El descontento social no sólo era por la discriminación a los pueblos indígenas y los asesinatos nunca investigados, también por el enriquecimiento ilícito de pocos y la cruda realidad de la mayoría. Los derechos humanos además de respetarse, deben garantizarse, es decir, se tiene que dar las condiciones y tener los recursos, la mayoría de la gente vivía en condiciones económicas deplorables que restringían su acceso a los servicios básicos, empleos con sueldos miserables, migración hacia el centro y norte del país y, aunque en su periodo se creó el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) éste sólo fue un paliativo que lograba aminorar las necesidades de los más desposeídos. El Gobierno de Salinas de Gortari dejaría mucho que desear, afectando el gobierno subsecuente.

Al igual que el sexenio anterior, el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) se vio empañado de ultrajes y matanzas siniestras. El movimiento zapatista seguía dando de que hablar y la política de exterminio hacia ellos no se hizo esperar, aunque el 16 de febrero de 1996 se firmaron los acuerdos de San Andrés Larrainzar por parte del gobierno federal y el EZLN, a la fecha, se reconoce más por su incumplimiento que por sus supuestas bondades. Esto debido a que no se brindó la plena autonomía a los pueblos indígenas por que eso significaría romper con la sumisión y permitirles apropiarse de sus recursos naturales, además de forjarlos como sujetos de derechos.

Durante ese periodo no se puede dejar de lado, la ejecución de los 17 campesinos en Aguas Blancas Guerrero en 1995 por parte de miembros de la seguridad pública estatal; el surgimiento del Ejercito Popular Revolucionario (EPR) en Guerrero y Oaxaca, quienes fueron perseguidos por el ejército mexicano y posteriormente reprimidos, pero el caso que impuso mayor atención, fue la matanza de Acteal “El llamado desmantelamiento de los municipios autónomos implicó ataques militares y policiacos masivos en contra de los Municipios Ricardo Flores Magón, Tierra y Libertad, Nicolás Ruiz y San Juan de la Libertad que se llevaron a cabo durante los meses de abril, mayo y junio de 1998. En todos ellos hubo violaciones graves y sistemáticas a los derechos humanos, documentados por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y por diputados locales y

federales, como por las organizaciones no gubernamentales y por los observadores civiles nacionales y extranjeros” (López, 1999: 137).

Aunque la masacre de 45 indígenas se quiso dar a conocer como un pleito comunitario, la realidad era otra. El uso de “grupos paramilitares”<sup>13</sup> en los municipios autónomos de Chiapas denotaban otra cosa, el uso de la violencia extrema contra un pueblo indígena que sólo exigía el pleno reconocimiento de sus derechos. Por otra parte, la CNDH adquiría plena autonomía y se imponía como máximo órgano defensor de los derechos humanos. Además se creó el “Acuerdo por el que se constituía la Comisión Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales de México en Materia de Derechos Humanos”.<sup>14</sup>

Llegado el año 2000 como presidente, Vicente Fox Quezada (2000-2006) trató de disminuir la mala imagen que tenía el país a nivel internacional en materia de derechos humanos. Logró firmar el Acuerdo de Cooperación Técnica (ACT) con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas de Derechos Humanos que ya en el sexenio anterior se había empezado a negociar. Desde la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993, se estableció en el párrafo 71 una recomendación a los Estados para elaborar un plan de acción nacional para la promoción y protección de los derechos humanos.

Desde la firma de la ACT en el año 2000 por Vicente Fox y Mary Robinson (Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos), se establecieron varios compromisos que el gobierno federal tenía que llevar a cabo. Se tenía que realizar un diagnóstico de los derechos humanos en México con la ayuda de la OACNUDH que se turnaría a la “Comisión Política Gubernamental en

---

<sup>13</sup> Se define a los grupos paramilitares “como aquellos que cuentan con organización, equipo y entrenamiento militar, a los que el Estado delega el cumplimiento de misiones que las fuerzas armadas regulares no pueden llevar a cabo abiertamente, sin que ello implique que reconozca su existencia como parte del monopolio de la violencia estatal... lo paramilitar consiste entonces en el ejercicio ilegal e impune de la violencia del Estado y en ocultar el origen de esa violencia”. Nota tomada del periódico la jornada. Acteal: 14 años de impunidad. Gilberto López Rivas, 18 de diciembre de 2011.

<sup>14</sup> Decreto del Diario Oficial de la Federación del 17 de octubre de 1997

Materia de Derechos Humanos (SEGOB)”,<sup>15</sup> dicha comisión tendría que realizar el Programa Nacional de Derechos Humanos con base a las recomendaciones emitidas en dicho diagnóstico.

En su gobierno tuvo que atender la recomendación de la CNDH sobre la desaparición y abusos del pasado, creando la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado, y la Ratificación de la Corte Penal Internacional. “La administración de Fox emprendió una agresiva política en materia de derechos humanos. México se convirtió en uno de los principales aliados para las ONGI<sup>16</sup> para el avance de la agenda de los derechos humanos a nivel internacional: propuso varias resoluciones, tanto en la ONU como en la OEA, para reafirmar la obligación de respetar los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo, impulsó la Relatoría sobre las Libertades y Derechos Fundamentales de los Indígenas, promovió la Convención Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas, la Convención para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas; la Declaración Universal sobre los Derechos de los pueblos Indígenas; el Protocolo Facultativo de la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes (Misión Permanente de México en la ONU, 2006); y además, se convirtió en donador para organismos intergubernamentales de la CIDH” (Maza, 2009: 43).

Hubo mucho empeño por mejorar las condiciones del país. La presión que se vivió en los dos sexenios anteriores por parte de organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, se veía disminuida por las buenas intenciones de la administración de Vicente Fox Quezada. Sin embargo, en ese periodo también hubo conflictos que ponían en duda la supuesta mejoría. El movimiento zapatista continuaba su lucha, la marcha dirigida a la Ciudad de México y la toma del congreso generaba serios cuestionamientos hacia el presidente Fox en sus giras internacionales. Muchas organizaciones se habían

---

<sup>15</sup> Acuerdo de creación publicado en el DOF el 11 de marzo de 2003.

<sup>16</sup> Organismos no Gubernamentales Internacionales

unido a la marcha zapatista y admiraban su decisión y coraje por hacer valer sus derechos. La reforma al artículo 2º de la Constitución en el año 2001 no era del todo congruente con lo que exigía el EZLN, pero se logró disminuir la tensión.

Otro desacierto que se produjo fue el de mantener el fuero militar para investigar las graves violaciones a los derechos humanos, las muertes y desapariciones de mujeres en Ciudad Juárez no resueltas, el asesinato de la defensora Digna Ochoa, la represión de San Salvador Atenco por autoridades federales y estatales, y el uso de la fuerza militar en temas de seguridad pública son puntos que hoy ponen en tela de juicio las buenas intenciones del presidente Vicente Fox por mejorar la imagen del país a nivel internacional.

### **1.6 Institucionalización de los derechos humanos en México**

La necesidad de crear un organismo que protegiera los derechos de todos los habitantes del país, permitió al ejecutivo federal crear una instancia protectora de los mismos. Como señale anteriormente, en 1990 surge la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación (SEGOB). En vez de actuar esencialmente como Ombudsman, parecía una agencia más del ejecutivo federal. Cabe destacar que antes de surgir la CNDH hubo algunos organismos a nivel local que intentaban aminorar las violaciones efectuadas a los derechos humanos. La Procuraduría de los pobres creada por Ponciano Arriaga en 1847 en San Luis Potosí, tenía el objetivo de proteger a las personas más vulnerables, fue una institución que investigaba y determinaba a las autoridades correspondientes la reparación de los daños; era una institución muy noble que no llegó lejos por los cambios sociales políticos, económicos y las demandas sociales de aquellos tiempos.

En Nuevo León, surgió una Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos en 1978, pretendía castigar las violaciones causadas por los funcionarios estatales y federales, surgió dentro de una iniciativa legislativa por el ejecutivo estatal, en 1983 se creó la Procuraduría de Vecinos del municipio de Colima por acuerdo del Ayuntamiento, el primer antecedente en la vida municipal, el procurador era

designado por el cabildo a petición del presidente municipal, se encargaba de recibir quejas y realizar investigaciones para dar soluciones y propuestas de mejoramiento en la implantación de leyes, lamentablemente crearla o no en todos los municipios del estado era opcional.

Por otro lado “[...] en el año de 1986 el Estado de Oaxaca emitió un reglamento por el que se crearía la procuraduría de la defensa del indígena, con atribuciones muy cercanas a las que se han señalado como características del ombudsman, en 1987 se creó en Guerrero la procuraduría social de la montaña” (Quintana, 1994: 22). La principal función de las procuradurías era velar por la población indígena, protegía los derechos y e intereses agrarios, además de defender a los indígenas que se encontraban en procesos penales, las dos colaboraron en dicha materia con el Instituto Nacional Indigenista. Por otra parte, en 1988 se crea la Defensoría de los Derechos de los Vecinos del municipio de Querétaro que se encargaba de vigilar que los actos de las autoridades fueran de acuerdo a la ley, en ese mismo año surge la Procuraduría de Protección Ciudadana en el estado de Aguascalientes, y en 1989 la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal.

### **1.6.1 Reforma al artículo 102 apartado B constitucional**

Las reformas realizadas al artículo 102 constitucional han permitido avanzar en materia de protección y garantía de derechos humanos en el país. Si bien, “los derechos humanos implican un límite para el ejercicio del poder constituyente (originario o permanente) y de los poderes constituidos” (Risso, 2006: 18). Deben existir mecanismos que vigilen que no se traspase dicho límite. En México desde su creación la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha procurado defender los derechos a través de informes, capacitación a servidores públicos y mediante recomendaciones. El cuadro 1.1 muestra la principales reformas al artículo 102-B constitucional.

**CUADRO 1.1 REFORMAS DEL ARTÍCULO 102-B DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA NACIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS**

<p>28-01-1992</p> <p>El artículo 102 pasa al apartado A del mismo artículo y se adiciona el apartado B.</p> <p>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 actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público con excepción de los del poder judicial de la federación, que violenten estos derechos.</p> <p>Formularan recomendaciones públicas autónomas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.</p> <p>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.</p>	<p>31-12-1994</p> <p>Sólo se modifica el apartado A.</p>	<p>13-09-1999</p> <p>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 mexicanos, 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.</p> <p>Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularan recomendaciones públicas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.</p> <p>Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.</p> <p>El organismo que establezca el congreso de la unión se denominara Comisión Nacional de Derechos Humanos; contara con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.</p> <p>La CNDH 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 de l</p>	<p>10-06-2011</p> <p>B. (...)</p> <p>Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.</p> <p>Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que le presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.</p> <p>Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales.</p> <p>(...)</p> <p>Las Constituciones de los Estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de</p>
---	--	--	---

		<p>congreso de la unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir por la presentación de las propuestas de la propia cámara de. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad el cargo, salvo que fueran propuestos y ratificados por segundo periodo.</p> <p>El presidente de la CNDH 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.</p> <p>El presidente de la CNDH presentará anualmente a los poderes de la unión un informe de actividades. Al efecto comparecerán ante las cámaras del congreso en los términos que disponga la ley.</p> <p>La CNDH conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.</p>	<p>protección de los derechos humanos.</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>La elección del titular de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de los integrantes del Consejo Consultivo, y de titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, se ajustarán a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la ley.</p> <p>(...)</p> <p>(...)</p> <p>La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas.</p>
--	--	---	---

FUENTE: Elaboración propia con base en los decretos de reforma del artículo 102 constitucional

Desde el surgimiento de la CNDH, su funcionamiento se tornó gris, esto porque dependía completamente del ejecutivo federal, el nombramiento del titular y de los miembros del consejo lo realizaba el presidente de la República y su credibilidad dependía de la voz de la opinión pública. En 1990 este órgano no imponía ni desempeñaba tan delicada misión como la de salvaguardar los derechos humanos de todos los individuos, pareciera que sólo era una oficina más perteneciente a la

amplia burocracia de la administración pública, que tenía como propósito simular el cumplimiento de los compromisos internacionales.

Ante las dificultades y críticas que enfrentaba la CNDH bajo el mando del titular del ejecutivo federal, en 1991 el consejo del mismo decide elaborar un proyecto con la finalidad de modificar el contenido del artículo 102 constitucional agregando un apartado B referente a los organismos protectores de derechos humanos. “Dicha reforma sentó las bases constitucionales para la creación de organismos especializados para la protección y la defensa de los derechos humanos en los niveles federal y estatal constitucionalizado los ya existentes como la CNDH”.<sup>17</sup> La reforma del 28 de enero de 1991 indica que: “El Congreso de la unión y las legislaturas de las entidades federativas tienen la facultad de establecer organismos protectores de derechos humanos, y quienes conocerán de quejas provenientes de cualquier autoridad servidor público excepto los del poder judicial de la federación”.

Dicha órgano encuentra su fundamento legal en una disposición establecida en nuestra Constitución, si bien, se constitucionaliza en el artículo 102-B no se especifica un status o jerarquía al no ser autónomo, ni se detalla textualmente como órgano superior del Estado. Francisco Acuña Llamas define a los “órganos estatales superiores como aquellos que realizan la actividad técnica en oposición a la actividad políticamente activa del Estado a cargo de los poderes públicos y dentro de esta amplia gama de órganos estatales superiores opera necesaria distinción entre órganos constitucionales y órganos auxiliares de la constitución” (Acuña, 2003: 80).

El problema radica en que el Ombudsman en esencia debe ser un órgano autónomo que no dependa de ningún poder público, no se logró establecer en México ya que se creó como un órgano desconcentrado de la Secretaría de

---

<sup>17</sup> Fix Fierro, Héctor. Que reformas al artículo 102 de la constitución. En línea. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/76/el/el10.htm>

Gobernación surgido en 1991 y pasó a ser un organismo descentralizado con autonomía operativa hasta 1992.

Si a nivel federal la CNDH no logró consolidarse como verdadero defensor de los derechos humanos, que se podía esperar a nivel local. El artículo segundo transitorio de la reforma especificó que las legislaturas locales sólo tenían un año para establecer los organismos correspondientes, esto sin considerar las características específicas de cada entidad federativa, hasta la fecha se sigue teniendo el afán de ordenar desde arriba a las entidades federativas lo que deben realizar y cómo hacerlo. A pesar de la reforma, la no bien cimentada institución federal seguía teniendo incongruencias en la designación del titular y en la aprobación de su presupuesto, éste llegaba al congreso por manos del secretario de Estado y no por dicho organismo. Su relación seguía favoreciendo al poder ejecutivo aunque los informes especiales o anuales se enviaran al poder legislativo.

Otro de los problemas era que la Comisión no podía intervenir en asuntos jurisdiccionales, laborales y electorales, esto por la posible duplicidad de competencias. Existían instancias competentes para cada caso, en asuntos electorales el Instituto Federal Electoral y en los casos laborales las Juntas de Conciliación y Arbitraje. Dichas restricciones en violaciones de esta índole, disminuían el objetivo esencial del Ombudsman, el de velar por el pleno reconocimiento y respeto de los derechos de todos.

Tanto la reforma de 1992 como la de 1999, permitieron un avance significativo en materia de derechos humanos en México. Sin embargo, la designación de su titular permanecía aun en el descontento de la opinión pública, las recomendaciones seguían siendo no vinculatorias permitiendo simplemente negativas sin cabal respuesta para los afectados.

La reforma de 2011 establece “que todo servidor esta obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos”, debido a que las recomendaciones no son vinculatorias se llegaba a suponer que si no eran

consideradas no pasaba nada. Hoy en día, las recomendaciones que emite la CNDH y las comisiones estatales deben atenderse, de no ser así, se tiene que extender una respuesta pública a dicha negativa. También se establece que: “la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente y las legislaturas de las entidades federativas podrán llamar a los servidores responsables” esto con la finalidad de que esclarezcan a grandes rasgos su omisión para acatar la recomendación, dicha adecuación indica que las autoridades correspondientes “podrán llamar” más no “deberán llamar”, es como si se permitiese que desestimen las recomendaciones realizadas por alguna violación cometida.

Por su parte el diputado Jaime Cárdenas en el debate de la sesión del quince de diciembre de 2010 expresó que “es terrible (que) las recomendaciones no atendidas de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (vayan) a estar sujetos a un control político ya sea de la Comisión Permanente o del Senado de la República. Cuando una recomendación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no sea atendida no debería existir un control político (...) si no un control jurídico. Someter a procedimiento de responsabilidad administrativa o responsabilidad penal a aquellos servidores que no atiendan una recomendación de la CNDH” (García, 2011: 190).

En otro aspecto, en el párrafo cuarto ya no se menciona la incompetencia de la CNDH en asuntos laborales, era imposible seguir suponiendo que los derechos humanos no se vulneran en el quehacer diario laboral. Desde la iniciativa presidencial presentada el 19 de noviembre de 1991 se excluía el tema de la intervención de la CNDH en asuntos laborales argumentando que eran controversias entre particulares y no violaciones realizadas por servidores públicos. Como bien lo establece la Constitución Federal, la Comisión sólo puede formular “recomendaciones públicas no vinculatorias” es decir, no generan proceso legal alguno, en este caso la duplicación de competencias no sería válida. Se ha reconocido internacionalmente que los asuntos laborales entran en el rubro de derechos humanos, por lo tanto, no se debe permitir que se violenten

estableciendo salarios bajos, extensas jornadas de trabajo, discriminación por sexo, color o cultura, despidos injustificados y demás.

Al permitirle al Ombudsman intervenir o formular recomendaciones en presuntas violaciones de carácter laboral, se ampliará el sistema de protección de los derechos humanos. La CNDH no se encarga de juzgar si no de disminuir las transgresiones que sufren los sujetos de derechos humanos en cualquier ámbito posible. Las instituciones y los poderes públicos deben trabajar en conjunto para solucionar los problemas siempre en beneficio de la sociedad, “[...] los derechos humanos son un referente inexcusable de la modernidad, su signo distintivo. En los Estados democráticos los derechos se han convertido en una escala de evaluación de la legitimidad de los poderes públicos” (García, 2011: 36).

Una nueva atribución de la CNDH es la de poder investigar hechos que constituyan violaciones graves como así lo señala el último párrafo de la reforma de 2011. Esto ha generado mucho ruido por que algunos suponen que al brindarle la facultad de investigar se iguala al Ministerio Público. Investigará cuando así se lo pidan ciertas autoridades, es decir, ahora los particulares no podrán interponer una queja para que se investiguen presuntas graves violaciones a los derechos humanos. Esta reforma permitió suprimir el segundo párrafo del artículo 97 constitucional, en donde se facultaba a la Suprema Corte para averiguar algún hecho que constituyera una grave violación a alguna garantía individual.<sup>18</sup> “Muchas voces se han elevado en contra de ella inclusive la misma Suprema Corte en el “Libro Blanco” que recogió diversas propuestas sobre administración de justicia, señalando que se trataba de una función impropia de un tribunal al que le corresponde resolver litigios, no practicar investigaciones” (García, 2011: 178). Esta atribución en si misma también permite que la CNDH pida la

---

<sup>18</sup> Con base en información del autor Sergio García Ramírez, la Suprema Corte de Justicia investigó las presuntas violaciones de los siguientes casos: de 1917 a 2000 la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerció la facultad de investigación en dos casos (matanza de opositores políticos en León, Guanajuato (1946) y matanza de campesinos en Aguas Blancas en Guerrero (3/1996). De 2006 hasta mayo de 2011 lo ha hecho en 4 ocasiones 1) Lydia Cacho (2/2006); de los poblados de Texcoco y San Salvador Atenco. Estado de México (3/2006); 3) hechos violentos en Oaxaca (1/2007); y Guardería ABC (1/2009)

información suficiente sin que ninguna autoridad pueda negársela; manteniéndola siempre de manera confidencial para que no se haga mal uso de ella.

Ante este panorama se observa la poca credibilidad que tiene una institución como es la Procuraduría General de la República, a través del Ministerio Público para llevar a cabo las investigaciones. Al trasladar esta función a la CNDH se pretendía fortalecer a la institución a sabiendas que ya contaba con ella. Algunas de las preguntas que nos podemos realizar son: ¿En qué casos determinará investigar?, ¿A petición de quién y por qué?, ¿Qué tan positivos serán los resultados de dichas investigaciones? y ¿A quién se turnarán las resoluciones?<sup>19</sup> El texto de la última reforma esclarece que la Comisión podrá investigar, más no deberá investigar. Ésta tiene el objetivo de investigar sin detrimento alguno, esa es su función principal, la de salvaguardar los derechos humanos de todas las personas sujetas a la jurisdicción del Estado Mexicano.

Las violaciones graves que se den en México podrán ser investigadas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Al no dejar de lado las omisiones realizadas por autoridades y llamar a comparecer a los servidores públicos se amplía el trabajo y la coordinación entre el Congreso de la Unión y la Comisión Nacional de Derechos Humanos “[...] aquella obligación a cargo de las autoridades “además de conferir una mayor fuerza a la resolución de estos organismos las comisiones de derechos humanos y consolidar y consolidar su naturaleza de organismos constitucionales autónomos, pronto habrá de reflejarse en una protección más eficaz de los derechos humanos y las garantías correlativas, así como en un control más eficiente y un mayor respaldo a la efectiva recomendación de su aplicación. Todo lo cual resulta fundamental para

---

<sup>19</sup> Sobre esta última pregunta ¿A quién se turnarán las resoluciones? Se aprecia que se suprime el último párrafo del apartado B del 102 constitucional, excluido del decreto enviado y aprobado a las legislaturas de las entidades federativas, en donde la CNDH cuando así lo considerara presentaría las denuncias de los hechos que constituyen las violaciones graves de los derechos humanos a las autoridades correspondientes, en este caso al Ministerio Público.

avanzar en la consolidación democrática de nuestras instituciones y nuestra sociedad”.<sup>20</sup>

Los derechos humanos son transgredidos por autoridades o servidores públicos, ya sea en el ámbito federal, estatal y municipal, por eso la importancia de que a nivel local las instituciones encargadas de su protección sean autónomas, esto permitirá tomar decisiones más parciales y en pro de la sociedad. A más de un año de la aprobación y publicación de la reforma, las comisiones estatales no han acatado lo establecido en el artículo transitorio, algunas todavía cuentan con autonomía técnica y otras permanecen como organismos descentralizados.

La reforma de 2011 permite desentrañar algunos claroscuros con los que contaba la institución, abriendo paso al establecimiento de una defensa más amplia de los derechos humanos no sólo en el ámbito federal, también en el local. “La propuesta de reforma constitucional en materia de derechos humanos, elaborada por organizaciones de la sociedad civil, y por académicos y académicas especialistas en derechos humanos, en 2008, mencionó que algunos organismos de las entidades federativas no cuentan con el grado de autonomía deseable para desempeñar plenamente su mandato. De una revisión de la naturaleza jurídica que cada Constitución local reconoce a los organismos públicos de derechos humanos, tenemos que 16 gozan de autonomía plena, personalidad jurídica y patrimonio propio; 9 poseen autonomía técnica de gestión y presupuestaria y 6 organismos públicos estatales sólo tiene autonomía en las recomendaciones que emiten” (García, 2011: 172).

Las comisiones locales de los estados y la del Distrito Federal deben contar con absoluta autonomía para poder esclarecer de manera parcial las quejas que se susciten por presuntas violaciones a los derechos humanos, ya sean individuales o colectivos. Dentro de las mismas, se requieren grupos técnicos no políticos, ya que estos podrían enturbiar las acciones que emprenda la comisión para beneficio

---

<sup>20</sup> Palabras del Senador Jorge Legorreta Ordorica en el debate del 8 de abril de 2010 en Sergio García Ramírez. La reforma Constitucional sobre derechos humanos 2009-2011. Porrúa. México. 2011. Pág. 189

propio o de su partido. La designación de los titulares debe ser con la mayor transparencia posible al igual que el uso de sus recursos.

## **2. Organización nacional para la defensa de los derechos humanos**

El presente capítulo abordará principalmente cuáles son las instituciones que se encargan de la defensa de los derechos humanos a nivel nacional. Se enfocará en la estructura, organización y principales funciones de las mismas. La CNDH, la Comisión de Política Gubernamental en materia de Derechos Humanos y la Comisión de Derechos humanos de la Cámara de Diputados son instituciones gubernamentales que juegan un papel importante en pro de los derechos humanos. La CNDH como órgano no jurisdiccional encargado de vigilar presuntas violaciones, la Comisión de la Secretaría de Gobernación encargada de elaborar, coordinar y vigilar la elaboración del Programa Nacional de Derechos Humanos y la Comisión de la Cámara que en sus respectivo ámbito vigila el cumplimiento de las leyes y propone la modificación de las mismas si es necesario para la vida pública. Aunque no son las únicas instituciones encargadas de vigilar los derechos humanos, resulta indispensable estudiarlas para entender lo que pasa en la esfera estatal y municipal.

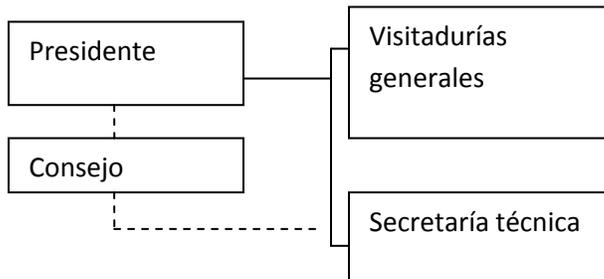
### **2.1 La Comisión Nacional de Derechos Humanos**

La CNDH, es el Ombudsman creado en México, surgió con la finalidad de vigilar y hacer eficaz el cumplimiento de las garantías individuales y colectivas establecidas en la Carta magna, para que se realice de una manera óptima, debe contar con personal capacitado y una estructura orgánica integrada con base en un mismo objetivo, el salvaguardar los derechos de cada mexicano. Está se tiene que reorganizar constantemente, es decir, transformarse y adaptarse a las necesidades sociales que surgen en la vida cotidiana. Un ejemplo claro es la creación de la sexta visitaduría que se encarga de atender asuntos de carácter laboral.

De acuerdo al artículo quinto de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la presente comisión se integra de la siguiente forma: “ con un Presidente, una Secretaría Ejecutiva, Visitadores Generales así como el número de visitadores adjuntos y personal profesional, técnico y administrativo necesario

para la realización de sus funciones”. A continuación se explican sus principales características.

**CUADRO 2.1 Estructura de la CNDH**



*El presidente:* para poder ser titular, debe tener conocimientos en la materia, tener 35 años de edad, título de licenciado en derecho, ser ciudadano mexicano y no ser funcionario público ni desempeñar cargos específicos como el de Secretario o Subsecretario de Estado, Procurador General de la República, Gobernador o procurador general de justicia de alguna entidad federativa o jefe de gobierno del Distrito Federal, esto un año antes de su elección.

Dentro de sus principales atribuciones destacan las que señala el artículo quince de la presente ley: “Es el representante legal de la CNDH, formula y coordina los lineamientos así como el personal que esta bajo su mando, presenta anualmente el informe de actividades a los poderes de la unión, colabora de acuerdo a la legislación aplicable con otros organismos defensores de derechos humanos, aprueba y emite las recomendaciones públicas y acuerdos que resulten de las investigaciones realizadas por los visitadores, elabora el anteproyecto de egresos y el respectivo informe sobre su ejercicio, solicita a la Cámara de Senadores o en su caso a la Comisión Permanente que llame a las autoridades que se negaron a responder las recomendaciones y promueve acciones de inconstitucionalidad.

Bajo previa auscultación entre organizaciones sociales, representantes de diversos sectores de la sociedad y organismos públicos y privados promotores de

derechos humanos, saldrá la terna que presentará la comisión correspondiente de la Cámara de Senadores para que sea aprobada, será titular 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. Éste durará en su cargo cinco años y podrá ser reelecto por una sola vez, en algunas entidades federativas se puede reelegir dos veces y por periodos intercalados como se menciona más adelante.

*El Consejo:* se integra con diez miembros los cuales deben gozar de buena reputación, el titular de la comisión también lo será del Consejo, al menos siete de ellos no podrán ser funcionarios públicos, dentro de sus funciones se encuentran: aprobar el reglamento y las normas de carácter interno de la comisión, opinar sobre el informe que presenta el titular de la comisión, conocer el informe de presupuesto, solicitar información sobre trámites o asuntos resueltos de la comisión, todo esto se realiza a través de sesiones ordinarias y extraordinarias.

*La Secretaría técnica:* al igual que los funcionarios mencionados anteriormente, debe contar con buena reputación en la sociedad, de acuerdo al artículo 22 de la ley, ésta se encarga principalmente de: proponer al consejo y al presidente de la CNDH, las políticas generales que en materia de derechos humanos habrá de seguir la Comisión Nacional ante los organismos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales; promover y fortalecer las relaciones de la comisión, con organismos públicos, sociales o privados, nacionales e internacionales en materia de derechos humanos, y realizar estudios sobre los tratados y convenciones internacionales.

*Los Visitadores:* se encargan principalmente de recibir, admitir o rechazar las quejas que se presentan sobre presuntas violaciones por afectados, representantes o denunciantes, de iniciar las investigaciones correspondientes, lograr la solución inmediata a través de la conciliación de intereses y realizar los proyectos de recomendación para que sean revisados por el presidente.

Dentro de cada institución la estructura y la organización son de vital importancia, se necesita de planeación y coordinación entre las diversas áreas para implementar los procesos de forma adecuada. La base administrativa de la CNDH se integra por medio de: una Oficialía mayor, la Coordinación General de Comunicaciones y Proyectos, la Dirección General de Quejas y Orientación, la Dirección General de Planeación y Análisis, la Dirección General de Información Automatizada, la Dirección General de Asuntos Jurídicos, la Dirección General del Centro Nacional de Derechos Humanos (CENADEH), la Dirección General de Seguimiento de Recomendaciones y un Órgano Interno de Control.

### **2.1.1 El papel de las visitadurías a nivel nacional**

Las visitadurías generales “cuya responsabilidad consiste esencialmente en recibir y admitir las denuncias, utilizar los mecanismos de conciliación para lograr soluciones inmediatas, realizar las investigaciones y estudios que requiera cada denuncia y preparar los proyectos de recomendaciones o de documentos de no responsabilidad.”<sup>21</sup> También se encargan de determinar cuáles son los casos que se pondrán en el centro de la mesa para investigar y posteriormente emitir la respectiva recomendación.

La visitaduría es: “el órgano que tendrá a su cargo la recepción e investigación de las quejas presentadas por las personas proveyendo el desahogo de las mismas, hasta la formulación del proyecto de resolución correspondiente.”<sup>22</sup> Por tal motivo, los encargados de las visitadurías deben contar con amplios conocimientos en materia de derechos humanos, ser imparciales al momento de rechazar cualquier denuncia, y proponer el resarcimiento del daño beneficiando en mayor instancia al afectado.

---

<sup>21</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas. Conferencia mundial de derechos humanos. En: <http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/666fb9a0b0e796e3802568fd0037b207?Opendocument>. Fecha de consulta 30 de agosto de 2012

<sup>22</sup> Ley de la Comisión Estatal de derechos humanos de Aguascalientes. Última reformada publicada en el periódico oficial el 15 de febrero de 2010.

Las visitadurías generales de la CNDH son las siguientes:

**Cuadro 2.2 Estructura de las visitadurías generales de la Comisión Nacional de Derechos Humanos**



Elaboración propia con base en la estructura de la CNDH consultada en su página de internet

Cada visitaduría cuenta con un área de atención específica, anteriormente sólo existían cinco, con la actual reforma de 2011 al artículo 102-B constitucional, se crea la sexta, ésta se encarga de vigilar la materia laboral, ambiental y cultural, recordemos que antes la CNDH no podía investigar temas de carácter laboral por la posible duplicidad de funciones. La facultad más importante de éstas es la de investigar las presuntas violaciones y emitir las recomendaciones, pero aparte de estas áreas la CNDH atiende otro tipo de violaciones a través de programas de atención especializada. Dichos programas son: Asuntos de la Niñez y la Familia, De la Mujer y de la Igualdad entre Mujeres y Hombres adscrito desde 2011 a la cuarta visitaduría, Atención a Víctimas del Delito, Programa de VIH/ SIDA y Derechos Humanos, Contra la Trata de Personas, Agravio a Periodistas y Defensores Civiles y cuenta con una Dirección General de Atención a la Discapacidad.

Referente al tema que nos atañe, se debe destacar la función de la cuarta visitaduría, que a mi parecer tutela un área de primordial cuidado, sin duda alguna, las personas indígenas se encuentran en un estado de indefensión por su precario conocimiento respecto a sus derechos, entre otros factores. Desde el año de 1992 la CNDH integra una Coordinación de Asuntos Indígenas, que posteriormente fungiría como una visitaduría. El artículo 20<sup>23</sup> constitucional establece en su apartado “A” que se reconoce y garantizan los derechos de los pueblos indígenas, y en el “B” las instituciones que se deberán crear tanto en el gobierno federal, estatal y municipal, con la finalidad de mantener vigentes tales derechos y colaborar para el pleno desarrollo integral de los mismos, es así, como dicha visitaduría pretende contribuir al cumplimiento de tal disposición. Entre otras cosas la cuarta visitaduría tiene bajo su cargo los siguientes programas: La Promoción de los derechos humanos de los Pueblos y Comunidades Indígenas; La Gestión de Beneficios de Libertad Anticipada para Indígenas y Los asuntos de la Mujer y de Igualdad entre Mujeres y Hombres.

Lo que se pretende es prevenir cualquier tipo de vulneraciones en dichos rubros, mediante la difusión, la investigación, la capacitación y la protección de las personas más vulnerables, la CNDH tiene la autoridad para enfrentar estos retos, que en la mayoría de los casos, se vuelven amenazas para la sociedad en general. Cada programa tiene objetivos específicos, pero uno común, el salvaguardar los derechos de cada ser humano.

### **2.1.2 Importancia de las recomendaciones**

La CNDH tiene la facultad de investigar cualquier presunta violación, ya sea presentada directamente por los afectados o sus representantes, o violaciones graves si así lo pidiera el presidente de la república, cada investigación conlleva una recomendación si así se determina. “[...] puede adoptar la forma de una sugerencia, advertencia, recordatorio, amonestación, crítica u opinión, pero, la

---

<sup>23</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última Reforma DOF 15-10-2012. Cámara de Diputados. Fecha de Consulta 27 de noviembre de 2012.

característica común a todas ellas es la carencia de “potestad coercitiva directa”, es decir, que dichas decisiones no son vinculatorias para los destinatarios, y por lo tanto, no pueden modificar, ni mucho menos revocar una actuación proveniente de los funcionarios o empleados de la administración pública”<sup>24</sup>. Sin embargo, aunque las recomendaciones no son vinculatorias, la opinión pública juega un papel preponderante, éstos ponen en tela de juicio la actuación de los servidores o autoridades que cometen delitos y que recaen con frecuencia y vulneran las garantías. La mayoría de las recomendaciones son aceptadas de forma positiva. Sonia Venegas Álvarez menciona tres características de las resoluciones que emite el Ombudsman. “Opiniones y críticas [...] las opiniones se consolidan cuando se acompaña de una crítica debidamente fundamentada; recomendaciones, recordatorios y advertencias” (Venegas, 1988: 46).

“Las recomendaciones, son resoluciones emitidas por la CNDH cuando encuentra la existencia de una violación a los derechos humanos, en las cuales sugiere las medidas que deberá adoptar la autoridad para subsanar dicha violación, de igual forma propone medidas necesarias para investigar y en su caso, sancionar al servidor público que haya incurrido en una conducta violatoria. La recomendación se emite justo en el momento en el que acaba el procedimiento de la queja y se comprueba la existencia de la violación, por lo tanto es imposible llegar a una amigable composición, entre la autoridad y el servidor público y el individuo al cual le fueron violados sus Derechos Humanos [...]”<sup>25</sup>

Las recomendaciones emitidas deben contener: “I. Descripción de los hechos violatorios de derechos humanos, II. Enumeración de las evidencias que demuestran la violación a derechos humanos, III. Descripción de la situación Jurídica generada por violación a derechos humanos y del contexto en el que los hechos se presentaron, IV. Observaciones, análisis de evidencias, razonamientos

---

<sup>24</sup> Fairén Guillén Víctor, en Sonia Vengas Álvarez, Origen y devenir del ombudsman ¿Una institución encomiable? UNAM, México, 1988, pág. 47

<sup>25</sup> Información disponible en: <http://realidadjuridica.uabc.mx/realidad/contenido-cndh.htm>. Fecha de consulta 28 de noviembre de 2012.

lógico-jurídicos y de equidad en los que se soporte la convicción sobre la violación de derechos humanos reclamada y, V. Recomendaciones específicas, entendidas como las acciones solicitadas a la autoridad para que repare la violación a derechos humanos y, en su caso instruya el procedimiento que permite sancionar a los responsables”.<sup>26</sup> El cuadro 2.3 muestra las principales recomendaciones emitidas por la CNDH desde que surgió.

<b>CUADRO 2.3 RECOMENDACIONES EMITIDAS POR LA CNDH</b>			
<b>Año</b>	<b>Recomendaciones generales</b>	<b>Por violaciones graves</b>	<b>Total de recomendaciones</b>
2012		1	46
2011	1		95
2010	1		86
2009	3		78
2008			67
2007	1		70
2006	3		46
2005	1		51
2004	4		92
2003	1		52
2002	2		49
2001	2		27
2000	-		37
1999	-		104
1998	-		115
1997	-		127
1996	-		124
1995	-		166
1994	-		140
1993	-		273
1992	-		271
1991	-		131
1990	-		34
<b>Total</b>	19	1	2280

Elaboración propia con base en las recomendaciones emitidas y publicadas de la CNDH.

<sup>26</sup> Reglamento interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Disponible en: [http://www.cndh.org.mx/Normatividad\\_CNDH](http://www.cndh.org.mx/Normatividad_CNDH). Fecha de consulta 30 de noviembre de 2012.

### **2.1.3 Cumplimiento de las recomendaciones**

La CNDH emite las recomendaciones a las autoridades correspondientes cuando no se aceptó la conciliación y cuando se demuestra que se violaron los derechos de alguna persona o grupo. Mediante una solicitud de información realizada a la CNDH, se informó que desde enero de 1990 a octubre de 2012, se emitieron un total de 2295 recomendaciones a 2797 autoridades, de éstas 255 no fueron aceptadas por las autoridades.

Las principales recomendaciones que no se aceptaron, fueron emitidas al Instituto Mexicano del Seguro Social (10), a la Secretaría de Seguridad Pública (5), la Procuraduría General de la República (9), Secretaria de Marina (5), al Congreso del Estado de Guerrero y a su gobernador y Ayuntamiento (23), al igual que al gobernador de Jalisco (8) y de Guanajuato (9), estas son las autoridades que tienen más recomendaciones no aceptadas. Es de gran importancia mencionar que también son las autoridades que más tienen denuncias ante esta instancia, el Sistema Nacional de Alerta de Violaciones a los Derechos Humanos,<sup>27</sup> muestra que el sector salud, seguridad y educación tiene el mayor número de quejas interpuestas. La CNDH debe poner mayor énfasis en las autoridades que han incumplido su deber ya que a la fecha, continúan siendo las autoridades que más vulneran los derechos.

### **2.2 Comisión de política gubernamental en materia de derechos humanos**

La universalización de los derechos humanos promovida en el ámbito internacional llegó al país para quedarse, el cumplimiento de los tratados internacionales que México había firmado en esta materia requería verdaderos compromisos por parte del gobierno mexicano. El 17 de octubre de 1997, se crea por acuerdo presidencial la “Comisión Intersecretarial para la Atención de los

---

<sup>27</sup> Este sistema funciona bajo indicadores: indicadores por autoridad en donde el IMSS predomina con 1335 quejas, por entidad federativa en donde el Distrito Federal encabeza la lista con 2314 quejas, por sector en donde sigue el de salud con 3442 y por programa. Éste muestra los indicadores por año y las cifras antes mencionadas se refieren al periodo enero-octubre del 2012.

Compromisos Internacionales de México en Materia de Derechos Humanos”, sería presidida por la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) por las Secretarías de Gobernación (SEGOB), la Secretaría de Marina (SEMAR) y la Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA). Entre sus funciones destacaban el coordinar las acciones de la administración pública federal para el cumplimiento cabal de los compromisos, apoyar a la SRE para dar respuesta a las solicitudes de información elaborados por organismos internacionales u organizaciones civiles y ya elaborado el informe, coordinarse con la SEGOB para pedir información relacionada a las presuntas violaciones por parte de autoridades locales.

El 12 de junio de 2001 se reinstaló la comisión ahora denominada “Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos”. Actualmente integrada por una presidencia SEGOB, vicepresidencia SRE y la secretaria técnica SEDENA, SEMAR, SSP (Secretaría de Seguridad Pública), SEP (Secretaría de Educación Pública), SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social), SS (Secretaría de Salud), SEMARNAT (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales), e invitados especiales la PGR (Procuraduría General de la república), la SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público), la CNDH, IMSS, ISSSTE, INMUJER (Instituto Nacional de la Mujer) y la CDI, (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas).

La Comisión de Política Gubernamental funciona a través de 12 subcomisiones, éstas se denominan: Armonización Legislativa, Derechos Civiles y Políticos, Derechos Económicos Sociales y Culturales, Grupos Vulnerables, Educación en Derechos Humanos, Derechos Humanos de Migrantes, Derechos de la Niñez, Para Prevenir y Erradicar la Violencia en Ciudad Juárez, Seguimiento y Evaluación al Programa Nacional de Derechos Humanos, Para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en el Territorio Nacional y Derechos Humanos en Medio Ambiente.

### **2.2.1 Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas de Derechos Humanos (OACNUDH)**

México es uno de los países que se ha comprometido a establecer un sistema nacional de defensa de los derechos humanos, esto se refleja por los instrumentos que ha firmado; sin embargo, el diagnóstico que presenta la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en conjunto con organismos civiles y entidades gubernamentales, muestra que aún falta un gran camino para consolidar este sistema.

Uno de los propósitos del presente diagnóstico era que: “ las recomendaciones generales y las propuestas derivadas de las mismas sean incorporadas a un Programa Nacional de Derechos Humanos (OACNUDH) que sea adoptado por el Gobierno de México. Aspira a servir, asimismo, como instancia para identificar prioridades en las fases subsecuentes del Acuerdo de Cooperación Técnica de la OACNUDH, a efectos de fortalecer la cooperación del sistema de las Naciones Unidas con el gobierno y la sociedad mexicana en materia de derechos humanos” (OACNUDH, 2003; V). Tiene como resultado 31 recomendaciones generales y en cada apartado presenta propuestas específicas.

Las 31 recomendaciones generales que se presentan, versan sobre las problemáticas que enfrenta México, y se emitieron con la finalidad de que se retomaran en el Plan y darlas a conocer a la sociedad en general. Hoy en día, surge la inmensa necesidad de transformar el concepto que se tiene en torno a los derechos humanos, si bien, es una tarea que involucra a gobernantes y gobernados, la responsabilidad que asuma el gobierno será determinante para lograrlo. Dentro de las principales recomendaciones, se hace un énfasis en el contenido constitucional, la incorporación del concepto es fundamental, esto se logra a través de la reforma en donde se cambia el título “De los Derechos Humanos y las Garantías Individuales”, se debe promover la promoción de los

mismos mediante leyes secundarias que aseguren su cumplimiento sin detrimento alguno.

Los servidores públicos y las autoridades gubernamentales, juegan un papel de suma importancia en su defensa, ante tal realidad, la forma en como se designen debe ser transparente y responsable. Otra sugerencia es la de brindar mayor poder al ámbito federal para intervenir cuando autoridades locales transgredan algún derecho o garantía, esto sin restarle atribuciones a las comisiones locales, sin embargo; recordemos que no todas gozan de autonomía plena y su papel es muy cuestionado por tal aspecto.

Otro gran avance fundamentado en la quinta recomendación, es la facultad que se otorgó a la CNDH para investigar violaciones en materia laboral, cuestión que aun no se refleja en las comisiones estatales. La creación de programas en pro de los defensores de derechos humanos,<sup>28</sup> es indispensable en un país democrático, la libertad es un derecho inherente al ser humano y se tiene que garantizar sin prejuicio alguno.

Todas las recomendaciones son de singular importancia, porque muestran las deficiencias que hay en torno al tema. Como lo es el caso de las niñas y mujeres desaparecidas en Ciudad Juárez, las funciones que realiza la policía federal preventiva, la cual se tiene que dedicar a especializar y profesionalizar a las policías locales, el de garantizar la libertad de asociación en el ámbito laboral y el derecho a huelga, promover la equidad de género, erradicar la violencia en este aspecto y eliminar la discriminación, establecer claramente los derechos de los pueblos indígenas con apego a los principios de San Andrés, elaborar un programa nacional de empleo y mejorar el salario de los trabajadores, modificar la política educativa con el objetivo de insertar el tema de derechos humanos desde la perspectiva de igualdad y el de respetar los mecanismos de participación

---

<sup>28</sup> Mediante acuerdos y un arduo trabajo entre organizaciones de la sociedad civil y actores gubernamentales se aprueba la Ley para la Protección de Personas defensoras de Derechos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de junio del 2012.

ciudadana. Son problemas que aún no se resuelven en México, y que mediante la colaboración de la sociedad y el gobierno en sus tres niveles podrá realizarse con miras a un porvenir más responsable en esta materia. Cabe destacar que cada tema cuenta con propuestas legislativas e instrumentales y surgen con la finalidad de enfrentar la problemática de forma acertada y congruente. En el cuadro 2.4 se observa el total de propuestas realizadas por rubro.

<b>CUADRO 2.4 PROPUESTAS DEL DIAGNOSTICO DE DERECHOS HUMANOS</b>	
Principales temas que se trataron	Total de Propuestas
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plena incorporación de México al sistema internacional de protección a los derechos humanos</li> <li>• Defensores de derechos humanos</li> <li>• Sistema ombudsman</li> </ul>	26
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derechos civiles</li> <li>• Sistema de justicia</li> <li>• Seguridad pública</li> <li>• Derechos civiles</li> </ul>	176
Derechos políticos	31
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derechos económicos sociales y culturales</li> <li>• Derecho a un nivel de vida adecuado</li> <li>• Derechos humanos laborales</li> <li>• Derecho a la salud física mental y social</li> <li>• Derecho a la vivienda</li> <li>• Derecho a la alimentación</li> <li>• Derechos culturales</li> <li>• Derecho a un medio ambiente sano y a la educación</li> </ul>	187
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derechos humanos de las mujeres</li> </ul>	128
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derechos de los pueblos indígenas</li> </ul>	32
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derechos de los grupos en situación de vulnerabilidad o discriminación</li> </ul>	188

Fuente: Elaboración propia con base en las recomendaciones del presente diagnóstico.

El diagnóstico fue coordinado por la OACNUDH y lo presentó el 8 de diciembre de 2003 a la Comisión de Política Gubernamental, para posteriormente realizar el Programa Nacional de Derechos Humanos tomando en cuenta las recomendaciones emitidas. Es así como “[...], el Diagnóstico constituyó un esfuerzo conjunto para identificar las causas estructurales de las violaciones a los derechos humanos en México, con base en un análisis no coyuntural, a efecto de formular propuestas concretas de atención a las problemáticas abordadas se intentó ser un reflejo de la realidad mexicana en la materia, tomando en cuenta las recomendaciones hechas por los mecanismos regionales e internacionales de derechos humanos”.<sup>29</sup>

### **2.2.2 Programa Nacional de Derechos Humanos 2004-2006, 2007-2012**

Es un programa especial<sup>30</sup> realizado por el gobierno federal a través de la Comisión de Política Gubernamental en Materia de Derechos Humanos, se plasmó la visión que se tenía en materia de derechos humanos hacia el año 2025, sus objetivos principales son: “establecer las bases de una política de Estado en materia de derechos humanos que asegure el respeto, promoción y garantía de los mismos; crear una cultura de respeto, protección y promoción; promover el cumplimiento de las obligaciones internacionales en dicha materia; y promover la participación corresponsable de la sociedad civil en la construcción de una política de Estado en el tema”.

En el programa se establece la política del Estado mexicano en esta materia, la cual, se basa en las garantías y derechos que se establecen en la Constitución Política mexicana y otros ordenamientos jurídicos y el compromiso que tiene el Estado de respetar esas máximas. “Una política de Estado en materia de

---

<sup>29</sup> Para mayor información se puede consultar el Programa Nacional de Derechos Humanos 2004-2006 en: [http://www.hchr.org.mx/documentos/publicaciones/prog\\_nal.pdf](http://www.hchr.org.mx/documentos/publicaciones/prog_nal.pdf). Fecha de consulta 10 de noviembre de 2012

<sup>30</sup> Un programa especial “contempla las prioridades para el desarrollo integral del país fijada en el plan o en las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector” en: [http://www.shcp.gob.mx/RDC/Paginas/programas\\_plan\\_desarrollo.aspx](http://www.shcp.gob.mx/RDC/Paginas/programas_plan_desarrollo.aspx). Fecha de consulta 15 de noviembre de 2012

derechos humanos implica reconocer que detrás de cada acción del Estado, incluyendo, por supuesto, a las autoridades legislativas, ejecutivas y judiciales, se encuentra el respeto irrestricto a los derechos humanos. El cumplimiento de sus obligaciones no es una concesión del Estado, sino su deber inminente. El deber de respetar, promover, proteger y garantizar los derechos humanos no se circunscribe a una obligación unilateral del Estado frente al individuo. Una correcta interpretación de la naturaleza de los derechos humanos implica la corresponsabilidad de todos los sectores de la sociedad, y de todas las personas”.<sup>31</sup>

En la elaboración del programa participaron diferentes sectores y se tomaron en cuenta los siguientes medios:

1. “Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México.
2. Recomendaciones de mecanismos internacionales hechas a México.
3. Recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
4. Comentarios de las reuniones de trabajo de las Subcomisiones de:
  - . Derechos Económicos Sociales y Culturales
  - . Derechos Civiles y Políticos
  - . Armonización Legislativa
  - . Educación en Derechos Humanos
  - . Grupos Vulnerables
  - . Para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez
  - . Derechos de la Niñez

---

<sup>31</sup> Programa Nacional de Derechos Humanos 2004-2006, pagina 20 en [http://www.hchr.org.mx/documentos/publicaciones/prog\\_nal.pdf](http://www.hchr.org.mx/documentos/publicaciones/prog_nal.pdf). Fecha de consulta 15 de noviembre de 2012

. Derechos Humanos de los Migrantes

. Derechos Indígenas<sup>32</sup>

Se trabajó arduamente con las dependencias de la administración pública, se formuló una consulta nacional, foros temáticos e informativos con diversas sedes en la República y seminarios con temas internacionales, para protección regional y para prevenir e investigar la tortura. Un hecho importante, fue la asignación de recursos por medio de la “Convocatoria para el Fomento de la Participación Ciudadana en la Elaboración del Programa Nacional de Derechos Humanos”, realizada por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), a fin de “propiciar la participación de la sociedad civil en la elaboración y difusión del Programa Nacional de Derechos Humanos mediante el desarrollo de proyectos orientados a la promoción, educación, difusión de los derechos humanos y diseño de mecanismos que fomenten la participación ciudadana en el Programa Nacional de Derechos Humanos”.<sup>33</sup> Fueron nueve los proyectos que resultaron beneficiados y que contribuyeron con recursos, pero sobre todo con puntos de vista diferentes para fortalecer el programa.

El programa fue realizado por la necesidad de impulsar una verdadera política de protección y respeto de los derechos humanos en todo el país. México se caracteriza por tener un sistema democrático y garante de un Estado de derecho, ante este panorama, la participación de organismos internacionales, miembros de la sociedad civil y agentes gubernamentales, demuestra una intensa cooperación con la finalidad de mejorar las condiciones de vida de los conciudadanos.

El programa se basa en las recomendaciones que se emitieron en el diagnóstico, la mayoría son reformas constitucionales, es decir, modificaciones estructurales que permiten un irrestricto respeto a las máximas establecidas principalmente en el título primero. Específica las estrategias que seguirá el gobierno federal para

---

<sup>32</sup> Ibídem, 32, 33

<sup>33</sup> Ibídem pág. 35

garantizar el pleno acceso de las personas a la vivienda, seguridad, educación, alimentación etcétera de una forma digna y equitativa. Pero se ha demostrado, que las reformas no son suficientes, se requiere establecer una cultura de los derechos humanos, cimentada desde la educación de cada individuo, seguida por la familia y fortalecida en la convivencia diaria. Las violaciones que surgen con mayor frecuencia son las realizadas por servidores públicos, personas que no cuentan con conocimientos básicos en el tema y abusan de su cargo.

Otra de las características del programa es orientar a las instituciones un enfoque de derechos humanos, fomentar la difusión del tema al interior de cada dependencia de gobierno. Esto requiere de una intensa capacitación, no sólo en áreas de atención al interior de las mismas, se necesita brindar información y asesoría a cada servidor público.

Para implementar una política de Estado más incluyente, se necesita de la participación de los tres poderes de la Unión, las dependencias de la administración pública centralizada y descentralizada, organizaciones civiles, medios de comunicación, especialistas, académicos y de los tres niveles de gobierno, tiene que ser una colaboración corresponsable. La actuación de los funcionarios y autoridades debe ser vigilada y sancionada por los medios establecidos. La CNDH y las comisiones estatales tienen la responsabilidad de investigar las denuncias que se realicen, pero para que se haga eficaz y eficientemente se necesita del apoyo de todas las áreas. Las estrategias que se implementarán con base al programa, se medirán bajo indicadores que permitan verificar el cumplimiento de los objetivos previamente establecidos en el programa.

### **Programa Nacional de Derechos Humanos 2007-2012**

El 29 de agosto de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el cual se aprueba el presente programa. De acuerdo a los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012; en el eje 1 “Estado de Derechos y seguridad” se elaboró el programa con una visión sexenal, y tiene el objetivo de coordinar el trabajo de los tres poderes de la unión, su cumplimiento

será vigilado por la Secretaría de Gobernación. Es más específico en lo que quiere realizar y en la forma de evaluar los resultados respectivamente. La administración pública federal deberá realizar su anteproyecto de presupuesto de egresos con la finalidad de implementar los objetivos del Programa Nacional de Derechos Humanos eficazmente.

Bajo una perspectiva de equidad, igualdad y género, se construyó este programa, con el fin de crear una estructura coordinada mediante el esfuerzo que logrará una amplitud en la difusión, respeto y defensa de los derechos humanos. La inclusión fue una característica fundamental para su elaboración, a través de la SEGOB se permitió a la sociedad civil participar mediante cinco foros regionales, la SRE informo a través de cuatro foros; al igual que en el plan anterior, la elaboración del anteproyecto de egresos incluyó la participación de seis grupos de trabajo conformados por alrededor de 40 organizaciones.

La administración pública participó a través de la creación de la “Red de Enlace de la Administración Pública Federal”<sup>34</sup> en donde participaron 30 dependencias. Los objetivos a seguir son los siguientes: “Fortalecer la Perspectiva de Derechos Humanos en la elaboración de las Políticas Públicas de la APF, fortalecer e institucionalizar mecanismos jurídicos y administrativos que garanticen la defensa y promoción de los derechos humanos, consolidar una cultura de respeto y defensa de los derechos humanos, fortalecer el cumplimiento de las obligaciones internacionales derivadas de tratados e instrumentos jurídicos de derechos

---

<sup>34</sup> Información disponible en: [http://www.derechoshumanos.gob.mx/work/models/Derechos\\_Humanos/Resource/49/1/images/PROGRAMA\\_NACIONAL\\_DE\\_DERECHOS\\_HUMANOS\\_2008-2012.pdf](http://www.derechoshumanos.gob.mx/work/models/Derechos_Humanos/Resource/49/1/images/PROGRAMA_NACIONAL_DE_DERECHOS_HUMANOS_2008-2012.pdf). Participaron la 17 dependencias de la administración pública y la Procuraduría General de la República, Comisión Nacional de Vivienda, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Servicios y Seguridad Social para Trabajadores al Servicio del Estado, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para Trabajadores, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Procuraduría Federal del Consumidor, Instituto Nacional de las Mujeres

humanos y promover el cumplimiento al interior del poder Legislativo, Judicial y ante los tres órdenes de gobierno” (DOF, 2008: 7).

El primer objetivo, se enfoca en el tema de la inclusión de los derechos humanos en la elaboración y aplicación de las políticas públicas. Las problemáticas sociales que hay en México, requieren de respuestas institucionales que disminuyan o realmente eliminen dichos conflictos. En nuestra materia de estudio, no basta una perfecta elaboración que contemple la totalidad de características de los derechos humanos, el presupuesto, la capacitación del personal y su misma implementación, son imprescindibles para una política pública, ésta permite la colaboración de la sociedad organizada, pero debe abrir más el sendero mediante la difusión del tema e involucrar más a la población.

Sobre el segundo objetivo, garantizar la defensa y cumplimiento, es una tarea inacabable del Estado mexicano, la desigualdad social y política, la inseguridad, discriminación y el deterioro del medio ambiente entre otros, son problemas que existen y existirán por la falta de una política educativa sobre el tema. Mediante la institucionalización se pretende crear mecanismos de coordinación y colaboración entre las diferentes áreas de gobierno que permitan la implementación de procesos ya sea en materia legislativa o judicial. Espacios públicos primordiales de debate e intercambio de ideas sobre asuntos que conciernen al país.

El tercer objetivo, tiene como prioridad fortalecer la cultura de respeto y defensa de los derechos humanos, los medios masivos de comunicación juegan un papel preponderante en la vida nacional, éstos tienen la capacidad de brindar información e influir en la vida diaria de las personas. A través de su participación la sociedad podría estar informada sobre ¿Qué?, ¿Cuáles? y ¿Cómo? pueden hacer efectivos los derechos de los que inherentemente son titulares.

Sin embargo, las televisoras y los medios radiofónicos, tienden a monopolizar la información, la restringen, y en la mayoría de los casos ellos determinan los temas a tratar en la agenda de gobierno. Ésta la podemos entender como: “[...] el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han

seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tiene que actuar" (Aguilar, 1999: 29). Las políticas públicas y la agenda de gobierno, son mecanismos que el gobierno puede utilizar para facilitar la difusión de los derechos humanos; sin embargo, no son suficientes, la existencia de comunidades alejadas en las distintas entidades federativas, la ausencia de servicios básicos indispensables, no permiten hablar de una cultura de derechos a nivel nacional.

El cuarto objetivo, el cabal cumplimiento de los ordenamientos internacionales, es una responsabilidad que México adquirió desde el momento en que firmó los tratados internacionales en esta materia. Su implementación se encuentra establecida en las disposiciones federales y estatales, principalmente en el artículo 133, 89 fracción X y el 76 de la Constitución Política Nacional y en su respectivo articulado de las constituciones estatales y reglamentos que de ellas emanan. "Actualmente México es parte de más de 40 instrumentos internacionales sobre derechos humanos que fijan mínimos internacionales aceptables para la conducta de los Estados y sus agentes en los actos propios de su competencia que pueden eventualmente impactar en el nivel de respeto y observancia de los Derechos Humanos por tales aparatos estatales" (SEGOB, 2009: 22).

Los programas en materia de derechos humanos pretenden consolidar el sistema de respeto y protección de los mismos, instituir áreas de atención al interior de las dependencias de la administración pública federal para evitar desconocimiento sobre el tema, y por lo tanto, disminuir las violaciones.

Desde el año 2000 se han consolidado las siguientes instancias a nivel federal:

Áreas de atención en materia de Derechos Humanos en la Administración Pública Federal

1. SEGOB Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos creada el 30/07/2002
2. SRE Dirección General de Derechos Humanos y Democracia creada el 26/08/2004
3. SEDENA Dirección General de Derechos Humanos 01/01/2008
4. SEMAR Dirección de Derechos Humanos (Dirección de área dependiente de la Unidad Jurídica) 16/10/2008

5. SSP Dirección General de Derechos Humanos 28/04/2007
6. SEDESOL Dirección de Coordinación y Concertación para la Transparencia y Derechos Humanos 01/01/2007
7. SCT Dirección de Derechos Humanos, Compilación, Análisis e Información en Seguridad Nacional. 16/09/2010
8. SS Coordinación General de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos. 02/02/2010
9. SEMARNAT Dirección General Adjunta de Igualdad y Derechos Humanos de la Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia. 12/01/2009
10. PGR Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad, a través de la Dirección General de Atención a Recomendaciones y Amigables Conciliaciones en Derechos Humanos. 01/10/2001
11. ISSSTE Jefatura de Servicios de Derechos Humanos y Participación Social (homóloga a una dirección de área) 19/07/2009<sup>35</sup>

Las instituciones de la administración pública federal tienen el deber inherente de servir a la sociedad de forma responsable, sin prejuicio alguno. La creación de áreas en materia de derechos humanos es indispensable para fortalecer la relación con la sociedad civil. Este debe servir de claro ejemplo a las dependencias de gobierno estatal y municipal. Las quejas que se presentan ante los Ombudsman nacional y estatal, se relacionan con violaciones por abuso de autoridad de funcionarios públicos en su mayoría municipales, ante este panorama es urgente crear los mecanismos necesarios para disminuir esta problemática.

### **2.3 Otros organismos y organizaciones defensoras de los derechos humanos**

Actualmente, México enfrenta diversos problemas, políticos, económicos, sociales, culturales y hasta ambientales que vulneran los derechos y garantías de cada uno de los gobernados. El gobierno, se ve en la responsabilidad de establecer los mecanismos e instituciones capaces de defenderlos. Éste debe ejercer una tarea fundamental, velar por el bien común. Es el principal encargado de vigilar que se

---

<sup>35</sup> Cuarto informe de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Página 79

cumplan las leyes que garantizan los derechos individuales y colectivos. Esto significa que debe ser juez y parte, debe vigilar y permitir ser vigilado.

La administración pública, actúa como puente vinculatorio entre gobierno y sociedad, se encarga de resolver los problemas fundamentales que atañen a la sociedad. Ésta, ha creado algunas instituciones encargadas de satisfacer demandas específicas, no todas las violaciones pueden ser resueltas por el Ombudsman nacional. “Incluso, estas instituciones y mecanismos comprenden el reconocimiento, ejercicio y defensa de los derechos específicos de los gobernados, no sólo frente al poder público sino también, en algunos casos, frente a instancias particulares, como los bancos, los patrones, los prestadores deservicios médicos y los proveedores de bienes y servicios en general”<sup>36</sup>. El cuadro 2.5 muestra los organismos públicos que han surgido para garantizar mecanismos de atención a los derechos humanos en diversas áreas de la Administración Pública Federal.

<b>CUADRO 2.5 INSTITUCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL</b>		
<b>INSTITUCIÓN</b>	<b>ORGANIZACIÓN</b>	<b>FECHA DE CREACIÓN</b>
CDI	Organismo Descentralizado	21 de mayo del 2003
INAPAM	Organismo Descentralizado	25 de junio del 2002
INMUJERES	Organismo Descentralizado	12 de enero de 2001
INEA	Organismo Descentralizado	31 de agosto del 2008
CONAMED	Organismo Desconcentrado de la Secretaría de Salud	03 de junio de 1996
DIF	Organismo Descentralizado	13 de enero de 1977
CONDUSEF	Organismo Descentralizado	05 de enero del 2000
CNIA <sup>37</sup>	Comisión Intersecretarial	05 de enero de 2004

Elaboración propia con referencia en los portales de internet de cada institución.

<sup>36</sup> Jorge Arenas Hernández en: Jorge Martín Cordero Flores, La administración Pública y los derechos humanos en México.

<sup>37</sup> Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia.

La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)<sup>38</sup> se crea como instancia de consulta obligada en materia indígena, colabora con las dependencias y entidades de la administración pública federal, con las entidades federativas y los municipios. Su tarea principal es la de promover la defensa de los derechos de los pueblos indígenas establecidos en el artículo 2º de la Constitución. Evalúa los programas del gobierno federal en torno a la capacitación que se le da a los servidores públicos para mejorar la atención a la población indígena. Desempeña un papel fundamental al elaborar opiniones jurídicas para apoyar el trabajo legislativo en el ámbito federal y estatal, se coordina con instituciones públicas en materia de procuración de justicia, colabora para mejorar el diseño de las políticas públicas, incluye el enfoque de género en sus programas, y trabaja en defensa de los usos y costumbres de los pueblos indígenas.

El Instituto Nacional de las Personas Adultas mayores (INAPAM), es un organismo público que trabaja en pro de las personas mayores, se encarga de coordinar, promover y evaluar todos los programas que surjan en torno al tema, su trabajo está respaldado con base en las disposiciones de la Ley de Derechos de las Personas Adultas Mayores. Garantizar el desarrollo de las personas adultas es indispensable. El Órgano de gobierno del Instituto se integra por: Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud, Secretaría de Trabajo y Previsión Social, DIF, IMSS, ISSSTE.

La atención se presta por medio de delegaciones estatales, subdelegaciones municipales, coordinaciones municipales, clubes de la tercera edad a nivel nacional, centros culturales, unidades gerontológicas, centros de atención integral en el Distrito Federal, unidades móviles promotoras de servicios y empleos a la comunidad y departamentos de asesoría jurídica.<sup>39</sup> Es un trabajo de coordinación

---

<sup>38</sup> Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Consultado el 30 de octubre del 2012. Disponible en: [http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2&Itemid=4](http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=2&Itemid=4)

<sup>39</sup> Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, Consultado el 30 de septiembre de 2012. Disponible en: [http://www.inapam.gob.mx/es/INAPAM/Conoce\\_INAPAM](http://www.inapam.gob.mx/es/INAPAM/Conoce_INAPAM)

entre diversas dependencias, con la finalidad de mejorar la calidad de vida de las personas adultas mayores.

El Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), es un instituto encargado de promover los derechos de las mujeres, bajo un enfoque de igualdad de género, y un pleno desarrollo libre de violencia y discriminación. Se encarga de dirigir la política nacional con la finalidad de lograr una mayor igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.<sup>40</sup> Un tema que se ha tratado a lo largo del tiempo, es la violencia familiar que atacaba principalmente a la mujer, y que, a través de programas y mayor difusión de los derechos humanos de la mujer ha disminuido, permitiendo la inclusión de la misma en la vida pública.

El Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), es un organismo descentralizado encargado de combatir el rezago educativo, para lograr una mejor forma de vida y brindar objetivos a jóvenes y adultos, atiende a personas mayores de quince años que no tuvieron la oportunidad de estudiar o concluir su educación. “En cumplimiento de sus atribuciones, el INEA propone y desarrolla modelos educativos, realiza investigaciones sobre la materia, elabora y distribuye materiales didácticos, aplica sistemas para la evaluación del aprendizaje de los adultos, así como acredita y certifica la educación de adultos y jóvenes [...]”<sup>41</sup> El INEA se asume como un organismo técnico, normativo y rector de la educación, lleva a cabo la acreditación de los institutos estatales, esto gracias a los convenios de coordinación para la descentralización de los servicios de educación.

La Comisión Nacional de Arbitraje Médico (CONAMED), es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud, tiene el objeto de solucionar los

---

<sup>40</sup> Instituto Nacional de las Mujeres, Consultado el 30 de septiembre de 2012. Disponible en: <http://www.inmujeres.gob.mx/>

<sup>41</sup> Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, consultado el 30 de septiembre de 2012. Disponible en: <http://www.inea.gob.mx/index.php/portal-inea/nuestrabc/nquienesbc.html>

problemas que se susciten entre los usuarios de servicios médicos y los prestadores de los mismos, brinda asesorías, recibe, investiga y atiende quejas e interviene para conciliar los conflictos. La comisión se integra por un Consejo, un Comisionado, dos Subcomisionados y Unidades Administrativas determinadas en su reglamento interno.<sup>42</sup>

El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), es el organismo público encargado de instrumentar, aplicar y dar dimensión a las políticas públicas en el ámbito de la asistencia social. Se crea por decreto presidencial en 1977, y se funda gracias a la fusión del Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia (IMPI) y el Instituto Mexicano de Asistencia a la Niñez (IMAN).<sup>43</sup>

### **2.3.1 Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados**

La Cámara de Diputados<sup>44</sup> cuenta con distintas comisiones ordinarias, entre ellas la comisión de “Derechos Humanos”, “Las Comisiones son órganos constituidos por el pleno, que a través de la elaboración de dictamen, informes, opiniones o resoluciones contribuyen a que la Cámara cumpla con sus atribuciones constitucionales y legales.”<sup>45</sup> Éstas tienen funciones establecidas en la ley, “cuya materia corresponde con las ramas de la Administración Pública Federal” y por lo tanto, tienen un fuerte vínculo con las dependencias ya que el presidente puede solicitar la información que considere de acuerdo a su ramo.

---

<sup>42</sup> Comisión Nacional de Arbitraje Médico, consultado el 30 de septiembre de 2012. Disponible en: <http://www.conamed.gob.mx/conocenos/decreto.php?seccion=78>

<sup>43</sup> Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. Consultado el 30 de septiembre del 2012: disponible en: [http://web.dif.gob.mx/?page\\_id=6870](http://web.dif.gob.mx/?page_id=6870)

<sup>44</sup> Al igual, la Cámara de Senadores cuenta con una omisión ordinaria de derechos humanos. “Las competencias de las comisiones ordinarias conciernen en lo general a sus respectivas denominaciones; en su casi, corresponden a las atribuidas a cada un de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; los órganos autónomos o cualquier otro ente público según el instrumento de su creación” reglamento del Senado de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2011.

<sup>45</sup> Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma DOF 24-12-2012.

En el ámbito legislativo, es de vital importancia la tarea que desempeñe la Comisión de Derechos Humanos, debe resolver con especial cuidado los asuntos que la mesa directiva les turne. Al dictaminar, atender o resolver las iniciativas en materia de derechos humanos, se debe tomar en cuenta las necesidades de toda la población, las reformas que se realicen a diversos artículos constitucionales deben favorecer a la mayoría.

Las últimas reformas en materia de derechos humanos, son el reflejo de necesidades y prioridades de la población. La comisión, mediante acuerdos establece y determina el papel que fungirá en pro de éstos. Como autoridades electas por elección popular, tienen que velar por los intereses y representar de manera responsable los intereses de la mayoría.

### **2.3.2 Organizaciones de la sociedad civil**

Uno de los mayores logros en la actualidad, es el surgimiento de organizaciones civiles defensoras de los derechos humanos, grupos que han alzado la voz de quienes por miedo, desconocimiento o falta de recursos no se atreven o no pueden. Con gran habilidad y dedicación, logran influir en las decisiones que se toman diariamente por parte de autoridades gubernamentales, en torno a nuestra materia de estudio.

Sin duda alguna, la participación de éstos es trascendental en la vida democrática del país. “En efecto, la dinámica actual de nuestro país no puede entenderse sin el trabajo de las organizaciones que luchan por la protección de los derechos humanos; de los grupos civiles que trabajan a favor de las mujeres, de los pueblos indígenas, de personas con discapacidad y otros grupos en situación de vulnerabilidad; de las organizaciones que promueven la democracia la transparencia y la rendición de cuentas y de las que trabajan a favor del medio ambiente y el desarrollo comunitario”<sup>46</sup>. Aunque México es un país en desarrollo,

---

<sup>46</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores. Informe de México: avances y desafíos en materia de derechos humanos. Dirección General de Derechos Humanos y democracia de la Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 2011. Pág. 47

actualmente existen altos índices de pobreza, inseguridad, desempleo, disminución en el sector educativo y demás que generan grupos en situación de vulnerabilidad. Dicho esquema, demuestra que tan importante tarea se debe realizar conjuntamente, la corresponsabilidad es pieza fundamental en las relaciones entre sociedad y gobierno.

Actualmente “El Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil registra a 14,597 organizaciones de la sociedad civil constituidas oficialmente, y el número sigue creciendo. De éstas 2,601 son organizaciones vinculadas a cuestiones de derechos humanos”.<sup>47</sup> Son cifras que siguen aumentando, las organizaciones mantienen un papel sigiloso, vigilan los actos de las autoridades y mantienen el tema de los derechos humanos en el debate político y en la agenda pública. Lamentablemente la vigilancia no sólo es interna, los organismos internacionales mantienen su mira sobre lo que acontece en el país. Como se mencionó en el apartado anterior, desde la década de los noventa surgieron ciertas organizaciones defensoras que hasta hoy siguen influyendo de forma importante. Los organismos de la sociedad civil mantienen un papel activo, brindando asesoría y prestando ciertos servicios a diferentes grupos de la población.

Esta tarea no ha sido fácil, hasta hace poco los defensores de derechos humanos no contaban con una ley que los protegiera, y aunque esta no resulta suficiente, permite que el trabajo de los defensores esté respaldado por el gobierno. En el sexenio de Felipe Calderón se instrumentaron todas las medidas cautelares solicitadas: “24 solicitadas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos; 14 por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; 2 por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1 por la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Oaxaca; 1 por el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación; 6 por la Secretaría de Gobernación con organizaciones de la sociedad civil nacional; 6 por la organización Brigadas de Paz Internacional”.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup>Ibidem. Pág. 49.

<sup>48</sup>Ibidem. Pág. 55

### **3. Defensoría de los derechos humanos de las entidades federativas con impacto municipal**

La defensa y promoción de los derechos humanos no se restringe únicamente a una esfera de gobierno, es una tarea en donde la participación de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) y los poderes de la unión (legislativo, ejecutivo y judicial) son pieza primordial para lograrlo. Las entidades federativas cuentan con diversas facultades concretadas en la Constitución Política Federal y en las formuladas por ellas mismas. Estas entidades tienen una importante tarea, defender los derechos de sus habitantes, pero esto conlleva crear una cultura de compromiso social y respeto a los mismos, y por lo tanto, funcionar como un ejemplo a seguir por sus municipios.

En este caso, los municipios no cuentan con la atribución específica, pero como nivel de gobierno, mantiene dicha obligación. El municipio, es el orden de gobierno más cercano a la sociedad, al igual que órganos y autoridades auxiliares, dicha inmediatez comprende el conocimiento y solución de los problemas locales comunitarios e impone a éste la necesidad de crear defensorías en materia de derechos humanos ya que, dicha cercanía puede ser positiva o negativa respecto al tema. La necesidad de analizar cuál es la estructura, el funcionamiento y los recursos con que cuentan las defensorías a nivel estatal, será determinante para saber lo que acontece en la vida municipal.

#### **3.1 Ordenamientos estatales que implican el reconocimiento de los derechos humanos**

Los Estados de la república tienen la facultad de crear sus propias constituciones, con características específicas, pero sin contravenir a lo establecido en la constitución suprema. “En el caso de las entidades federativas, las constituciones presentan el fundamento de validez de toda la legislación local; de los actos de la autoridad local; y de los derechos de los que viven en ellas. Y si bien, existen bases, normas y prohibiciones estatuidas en la constitución federal que deben

acatar las entidades federativas, no por ello están limitadas o restringidas en la introducción de nuevas instituciones jurídicas” (García, 2011; 123).

El reconocimiento de los derechos inherentes a las personas, se establecen de igual manera en los estados que conforman la federación. Dentro del articulado constitucional estatal, comúnmente se enumeran las principales garantías con las que cuentan los habitantes de cada estado; por ejemplo, el Estado de Baja California establece en su artículo siete que: “acata plenamente y asegura a todos su habitantes las garantías individuales y sociales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los demás derechos que otorga esta Constitución; de igual manera, esta norma fundamental tutela el derecho a la vida, al sustentar que desde el momento en que un individuo es concebido, entra bajo la protección de la ley y se le reputa como nacido para todos los efectos legales correspondientes”.<sup>49</sup>

En el caso del Estado de Chihuahua, se suscribe que toda persona gozará de los derechos que establece la Carta Magna y los tratados internacionales en materia de derechos humanos que haya celebrado el Estado mexicano<sup>50</sup>; de igual forma, la Constitución de Jalisco en su artículo cuarto menciona que: “[...] reconocen como derechos de los individuos que se encuentren en el territorio del Estado de Jalisco, los que se encuentren en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de la Naciones Unidas, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en los tratados, convenciones

---

<sup>49</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California. Publicada en el Periódico Oficial no. 23 de fecha 16 de agosto de 1953, tomo LXVI

<sup>50</sup> Otras entidades federativas señalan en sus constituciones, que se defenderán los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales; tal es el caso de: Campeche, Chiapas, Durango, Jalisco, Querétaro y Sinaloa

o acuerdos internacionales que el Gobierno Federal haya firmado o los que celebre o de que forme parte”.<sup>51</sup>

Por su parte, Nuevo León reconoce que los derechos humanos son la base y el objeto de las instituciones sociales, y que, ante esto, tienen la obligación de respetarlos y hacerlos respetar. Oaxaca al igual que otras entidades federativas, está integrada con una diversidad étnica, y por lo tanto, necesita estructurar sus leyes con base en necesidades y características diferentes, como lo es el respeto que se otorga a los pueblos que se rigen bajo el sistema de usos y costumbres para organizarse social, económica y políticamente.

### **3.1.1 Constituciones locales y creación de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos**

Referente a las comisiones estatales de derechos humanos, el artículo 102 constitucional, apartado B, establece la facultad que les concede para crear dichas comisiones en pro de su defensa. Se tomaran algunos casos con la finalidad de mostrar qué tipo de organismos son y cómo se desenvuelven respecto a su objeto social.

De acuerdo con dicha atribución, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Durango se creó el 3 de julio de 1991 y comenzó a funcionar hasta 1993, aunque, fue hasta 2003 cuando se elevó a rango constitucional por iniciativa del ejecutivo, dando como resultado, la autonomía técnica de dicho organismo. El artículo 87 constitucional de Durango dicta lo siguiente: “[...] es un organismo público, con personalidad jurídica y patrimonio propio. La ley garantizará su autonomía técnica, de gestión y presupuestaria, así como el procedimiento de resolución de quejas de la ciudadanía”.<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> Constitución Política del Estado de Jalisco. Publicada en el Periódico Oficial Del Estado el 13 de julio de 1994.

<sup>52</sup> Constitución Política del Estado Libre Y Soberano de Durango. Última actualización 9 de agosto de 2011.

La comisión del estado de Hidalgo surgió el 13 de julio de 1992, y se estableció en el artículo noveno BIS como: “Un organismo descentralizado de la Administración Pública del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, de carácter autónomo y de servicio gratuito encargado de la defensa y promoción de los derechos humanos en el Estado”.<sup>53</sup>

Por su parte, el Estado de Jalisco reformó el artículo 10 de su constitución, e instituyó el 28 de febrero de 1993 la Comisión de Derechos Humanos. “[...] se instituye la Comisión Estatal de Derechos Humanos, dotada de plena autonomía, con personalidad jurídica y patrimonio propios, de participación ciudadana, con carácter permanente y de servicio gratuito, que conocerá de las quejas, en contra de actos u omisiones de índole administrativo, provenientes de cualquier autoridad o servidor público estatal o municipal, que viole estos derechos [...]”.<sup>54</sup>

El Estado de México cuenta con un primera instancia defensora de los derechos hasta 1992, de acuerdo al artículo 16 de la constitución mexiquense “La legislatura del Estado establecerá un organismo autónomo para la protección de los derechos humanos que otorga el orden jurídico mexicano, el cual conocerá de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa, provenientes de cualquier autoridad o servidor público del Estado, o de los municipios que violen los derechos humanos. Este organismo formulará recomendaciones públicas no vinculatorias; así como denuncias y quejas ante las autoridades respectivas”<sup>55</sup>. En Morelos, surge el organismo público autónomo denominado Comisión de Derechos Humanos el 22 de julio de 1992.

Al respecto, el gobierno de Oaxaca creó mediante decreto la Comisión Estatal de Derechos Humanos el 27 de enero de 1993 fundamentándola jurídicamente en el

---

<sup>53</sup> Constitución Política del Estado de Hidalgo. Publicada en el Periódico Oficial el 1º de octubre de 1920. Última reforma 19 de septiembre de 2011.

<sup>54</sup> Constitución Política del Estado de Jalisco. Publicada en el Periódico Oficial Del Estado el 13 de julio de 1994.

<sup>55</sup> Constitución Política del Estado de México. Publicada en la Gaceta de Gobierno en Noviembre de 1917. Última reforma 11 de octubre de 2012

artículo 138 bis de la Constitución Política Estatal. Para el 14 de septiembre de 2007 se reformó el artículo 114 constitucional creándose la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos de Oaxaca, con el objeto de dotarla de autonomía el 15 de abril de 2011 se reforma el mismo artículo, el cual en su apartado A dispone la creación de la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca.<sup>56</sup>

El artículo 114 de la Constitución de Oaxaca dispone lo siguiente: “La protección y promoción de los derechos humanos en el Estado libre y soberanos de Oaxaca estará a cargo de un órgano autónomo del Estado denominado Defensoría de los derechos humanos del pueblo de Oaxaca. Su objeto es la defensa, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos y la no discriminación, consagrados en esta Constitución, así como en el resto del orden jurídico mexicano e instrumentos internacionales ratificados por el Estado mexicano y fomentar el respeto a la identidad y derechos de las comunidades y pueblos indígenas del Estado”.<sup>57</sup>

Todas las entidades debían crear un organismo similar al nacional, en el caso de Quintana Roo se tomaron medidas muy particulares, en 1992 se aprobó por decreto la reforma al artículo 94 constitucional, en el cual se añade un segundo párrafo creando la Comisión de Derechos Humanos del propio estado, se le otorgó el carácter de organismo público descentralizado. “Al igual que en el caso nacional, Quintana Roo, tuvo una reforma en 1999 en los artículos 75, 77 y 94 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo”, a saber:

- “Elevar a rango constitucional el proceso de integración de la Comisión de Derechos Humanos, ya que anteriormente, únicamente se encontraba regulada por el Decreto de creación de dicho organismo”.

---

<sup>56</sup> Datos tomados de la página <http://www.derechoshumanosoaxaca.org/newcddho/cddho/cddho.php>. Fecha de consulta 15 de diciembre de 2012.

<sup>57</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberanos de Oaxaca. Publicada el 4 de abril de 1922. Última reforma 15 de junio de 2011.

- “El proceso de integración de la Comisión adquirió un carácter eminentemente legislativo, excluyéndose del mismo, al Gobernador del Estado, quien anteriormente, tenía la facultad de designar a los integrantes de dicho organismo mediante la aprobación de la legislatura”.
- “Establecer una mayoría calificada para la designación del Presidente y de los Consejeros Consultivos de la Comisión, y no de la mayoría simple, como lo establece su Decreto de creación”.
- “Instituir en el texto constitucional los caracteres de autonomía de gestión y presupuestaria de la Comisión de Derechos Humanos, ya que anteriormente era de naturaleza descentralizada, señalando la responsabilidad del Presidente de presentar cada año un informe de actividades ante la Legislatura”.<sup>58</sup>

La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Sinaloa se creó en 1993, el artículo 77 de su Constitución determina que será de “carácter autónomo, personalidad jurídica y patrimonio propio, que tendrá por objeto la protección, observación, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos en nuestro orden jurídico vigente”.<sup>59</sup>

Por otra parte, la Constitución Política de Nayarit, establece que sus habitantes cuentan con una Comisión de Defensa de los Derechos Humanos, con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propio y tiene como objetivo principal brindarles los medios necesarios para su autodefensa.

El surgimiento de las defensorías estatales no fue muy tardío con respecto a la CNDH, en menos de un año se establecieron las defensorías locales respectivas, si bien, en ese tiempo se optó por ampliar el sistema de defensa de los derechos humanos, no todas contaban con las características esenciales para

---

<sup>58</sup> Documento que se puede consultar en: <http://www.derechoshumanosqroo.org.mx/portal/portal/QuienesSomos/Antecedentes.php>. Fecha de consulta 20 de diciembre de 2012

<sup>59</sup> Constitución Política del Estado de Sinaloa. Publicada en el Periódico Oficial el 25 de agosto de 1917. Última reforma 27 de mayo de 2011.

salvaguardarlos óptimamente como se menciona en lo relacionado al apartado del Ombudsman, por ejemplo: la falta de autonomía plena.

Todas las comisiones encuentran su fundamento jurídico en las constituciones locales, pero no ha servido para dotarlas de autonomía en su totalidad. Algunas cuentan con autonomía plena, otras solo de gestión y presupuestaria, autonomía técnica y a la fecha existen igualmente como organismos descentralizados que dependen en gran medida de las decisiones de sus gobernadores.

La última reforma realizada al artículo 102-B constitucional de 2011, sólo brinda un año para que todas las comisiones adquieran el carácter de autónomas en su plenitud lo cual es un paso trascendental para que puedan fungir como verdaderas instancias defensoras.

El cuadro 3.1 muestra cual es la situación jurídica de las defensorías en el ámbito estatal. Al año 2012 sólo 19 comisiones cuentan con autonomía plena, siete con autonomía técnica y cinco continúan como organismos públicos descentralizados, por su parte la Comisión del Distrito Federal es autónoma. Sin duda alguna, el pleno respeto a los derechos humanos no se ha consolidado de forma deseada y no garantiza su culminación autónoma constitucional.

<b>CUADRO 3.1 SITUACIÓN ACTUAL DE LAS COMISIONES ESTATALES DE DERECHOS HUMANOS</b>			
ESTADO	AUTONOMÍA PLENA	AUTONOMÍA TÉCNICA	ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS
AGUASCALIENTES	X		
BAJA CALIFORNIA	X		
BAJA CALIFORNIA SUR	X		
CAMPECHE		X	
CHIAPAS	X		
CHIHUAHUA			X
COAHUILA	X		
COLIMA			X
DURANGO		X	
GUANAJUATO	X		
GUERRERO		X	
HIDALGO		X	
JALISCO	X		
MÉXICO	X		
MICHOACÁN		X	
MORELOS		X	
NAYARIT	X		
NUEVO LEÓN			X
OAXACA	X		
PUEBLA	X		
QUERÉTARO	X		
QUINTANA ROO	X		
SAN LUIS POTOSÍ	X		
SINALOA			X
SONORA	X		
TABASCO			X
TAMAULIPAS	X		
TLAXCALA	X		
VERACRUZ		X	
YUCATÁN	X		
ZACATECAS	X		
DISTRITO FEDERAL	X		

Fuente: Elaboración propia con base en la Constitución Política de cada estado

### **3.1.2 Características organizacionales de las Comisiones estatales**

El desempeño que refleje una institución sobre el logro de objetivos y metas, será resultado de la capacidad de organización e integración del personal al interior de la misma. Cada miembro desempeña un papel preponderante en el cumplimiento de sus funciones y aunque en la mayoría de las instituciones la organización es jerárquica, se han implementado medidas de coordinación que revaloren una relación horizontal en cada institución. A continuación se muestra cual es la estructura de algunas Comisiones Estatales de Derechos Humanos que, como veremos, no difieren de la comisión nacional.

#### **3.1.1.1 Estructura Orgánica**

La estructura organizacional de una institución, es fundamental para el pleno desarrollo de sus actividades y el cumplimiento de objetivos, en el caso de las comisiones estatales de derechos humanos, la elección de los miembros que la representan y la capacidad intelectual de los mismos juega un papel trascendental en esta importante tarea.

A continuación el cuadro 3.2 integra las características de cuatro Comisiones Estatales de Derechos Humanos, en el cual encontramos que las cuatro coinciden, con excepción de los visitantes regionales que se mencionan específicamente en la Ley Orgánica de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit. Cada una tiene funciones específicas y el objetivo primordial de acercar la atención a la población más alejada y vulnerable.

<b>CUADRO 3.2 INTEGRACIÓN DE LAS COMISIONES ESTATALES DE DERECHOS HUMANOS</b>			
<b>Baja California Sur</b>	<b>Hidalgo</b>	<b>México</b>	<b>Nayarit</b>
Presidente	Presidente	Presidente	Presidente
Consejo	Consejo	Consejo	Consejo
Secretaría ejecutiva	Secretario ejecutiva	Secretario	Secretaría ejecutiva
Visitador general	Visitadores generales	Visitadores	Visitadores generales
Visitadores adjuntos	Visitadores adjuntos	Personal técnico y administrativo	Visitadores regionales
Personal técnico y administrativo	Personal técnico y administrativo		Visitadores adjuntos  Órganos administrativos, técnicos y operativos.

Fuente: Elaboración propia con información recopilada de las Leyes de las Comisiones de Derechos Humanos de cada Estado.

La Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Baja California Sur en su artículo sexto establece su integración; en el caso del presidente, debe contar con buena reputación, estar titulado y residir en el estado 2 años antes al día del nombramiento, será electo por el Congreso del estado al igual que los miembros del Consejo, durará en su cargo 4 años sin posibilidad de reelección. El Consejo contará con un presidente y cinco miembros de honorable reputación con cargo honorario. Los visitadores los designará el presidente y estarán bajo su responsabilidad.

En el caso del Estado de Hidalgo, la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado, menciona del artículo 29 al 44, las características de los miembros de la Comisión. Para ser presidente, debe demostrar experiencia profesional de por lo menos 5 años, un título profesional preferentemente en el área de derecho, contar con buena reputación y ser electo por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes del Congreso. La selección se realizará mediante consulta pública, su gestión concluirá a los 5 años y no puede ser reelecto, los demás miembros del consejo serán electos bajo el mismo procedimiento y anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad.

La Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, de acuerdo a su ley se integra también colegiadamente. El artículo 15 define los requisitos para ser presidente los cuales se centran en que, el presidente debe gozar de buena fama pública al igual que el secretario, su título debe ser preferentemente en derecho, residir en el estado en un lapso no menor a 5 años, sin sanción ni inhabilitación alguna. La elección estará a cargo de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso, previa consulta con la sociedad civil organizada, y en su caso, podrá ser reelecto una sola vez.

Por su parte, la Ley Orgánica de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit, establece en su artículo 19 los condicionantes para ser miembro de la misma. El titular de la Comisión, debe ser mexicano, con residencia de 2 años en el Estado, tener buena reputación en la sociedad, no haber sido condenado por delito doloso, contar con título de derecho y no haber desempeñado cargos como dirigente nacional, estatal o municipal de algún partido o asociación política o de elección popular. Éste es electo por la mayoría de los legisladores presentes, por un periodo de cinco años sin reelección. La persona electa como presidente, rendirá protesta el quince de octubre en sesión solemne de la legislatura local. El Consejo cuenta con un presidente, un secretario técnico y seis consejeros, los cargos son honorarios con excepción de los dos primeros. El secretario ejecutivo y el visitador general son designados por el Consejo de la comisión y los visitadores regionales determinados por el organismo de acuerdo al presupuesto de egresos de la Comisión.

Como se observa, la forma en que se constituyen las Comisiones es muy similar aunque con sus excepciones debido a la estructura institucional de cada una. Pero existen otras comisiones estatales que no deben perderse de vista, tal es el caso del estado de Chiapas, el cual resulta interesante; se integra por un consejo general, una presidencia, comisiones del consejo general, una coordinación general ejecutiva, una contraloría interna, delegaciones regionales y visitadores generales. Las comisiones son: Comisión de Asuntos Generales de Derechos

Humanos, Comisión de Atención a los Derechos Humanos de los Migrantes, Comisión de Atención a los Derechos Humanos de Equidad de Género y la Comisión de Atención a los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas. Éstas serán presididas por cada uno de los consejeros quienes se eligen de manera muy particular: uno, lo designan las dos terceras partes del Congreso; el segundo, es producto de consulta pública; el tercero, de la voluntad o consenso de los rectores de las universidades públicas; el cuarto, de organismos no gubernamentales; y el quinto, representará a los pueblos indígenas. Se debe hacer con equidad de género y no debe exceder el 60% de uno solo.<sup>60</sup>

Chiapas es uno de los estados de la República característico por su diversidad cultural, tiene serios problemas de rezago económico, por lo que, debe brindar los mecanismos necesarios para que su población este informada de cuáles son sus derechos y obligaciones. Al parecer, la integración del Consejo es representativa y busca la cercanía con la gente. Las comisiones se encargan de resolver problemas muy específicos y actualmente han tomado gran relevancia, como es el caso de la encargada de vigilar los derechos de los migrantes. Chiapas por su frontera con Guatemala alberga gran cantidad de migrantes que provienen de América del Sur, esto conlleva la implementación de programas de ayuda y capacitación a los servidores públicos encargados de dicha problemática para que no se vulneren los derechos de los migrantes en tránsito a los Estados Unidos de América.

La defensoría del Estado de Guanajuato se conforma distintamente: Se estructura con un Procurador, un Consejo Consultivo, Subprocuradores, Secretario General, Coordinadores de Educación y de Promoción de los Derechos Humanos, Agentes Investigadores y demás personal administrativo. Los subprocuradores fungen como visitadores y se auxilian de los agentes. Sin duda alguna, es de las pocas defensorías estatales que tienen en su organización un área específica dedicada

---

<sup>60</sup> Información tomada de diversos artículos de la Ley del Consejo Estatal de los Derechos Humanos de Chiapas. Publicada en el periódico oficial del estado el 17 de noviembre de 2010. Última reforma 28 de septiembre de 2011.

al tema de la educación en derechos humanos. La vinculación que se tenga con la sociedad es relevante y contribuye a una verdadera cultura de los derechos humanos, porque a través de la comunicación se logra crear un puente entre servidores públicos y ciudadanos, estar al tanto de los problemas que aquejan al conjunto de la entidad, informar sobre las actividades que se realicen al interior de las instituciones y difundir de manera adecuada el tema.

### **3.1.2.2 Visitadurías con aspecto regional en la esfera local**

Sin duda alguna, los gobiernos estatales deben ser capaces de brindar a sus habitantes los servicios públicos adecuados, fuentes de trabajo, acceso a medios de información, etcétera, en lo concerniente a nuestro objeto de estudio, los mecanismos de defensa suficientes para promover y reconocer sus derechos. Con el paso del tiempo se han detectado grandes flujos de migración del campo a la ciudad que han generado gran concentración poblacional sobre todo en el Valle de México, esto ha generado que el gobierno implemente diversos programas con la finalidad de atender las necesidades básicas.

Cuando la población aumenta, se necesita hacer más eficiente la operación de las instituciones, o, consecuentemente crear las instancias necesarias para atender todas las demandas sociales. En lo que respecta al tema analizado, la creación de visitadurías regionales o la instalación de oficinas foráneas, resulta indispensable para la atención de las posibles violaciones a los derechos humanos que se susciten en lugares alejados de su misma entidad. Dentro de las comisiones estatales estudiadas notamos que no todas cuentan con visitadurías regionales, y en las existentes, hay una estrecha coordinación entre las visitadurías regionales y las defensorías municipales.

De acuerdo al Censo de Población y Vivienda realizado en 2010 por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el estado de Hidalgo contaba con una población de 2, 665,018 de habitantes, instalando al interior de su Comisión

de Derechos Humanos dos visitadores generales y seis visitadores regionales,<sup>61</sup> ejerciendo las atribuciones determinadas por su ley. El estado de México siendo una de las entidades federativas más pobladas con un total de: 15, 175, 862 personas, de las cuales, 7, 396,986 son hombres y 7, 778, 876 son mujeres<sup>62</sup> sólo cuenta con siete visitadurías generales con sedes distribuidas territorialmente; la sede Toluca, Tlalnepantla, Chalco, Netzahualcóyotl, Ecatepec, Atlacomulco, Naucalpan, y adicionalmente cuenta con oficinas de atención ubicadas en Tejupilco, Lerma, Valle de Bravo e Ixtapan de la Sal. En el caso del Estado de México, la competencia territorial por sedes,<sup>63</sup> es con el fin de atender cierto grupo de municipios de modo eficaz y eficiente; esto, sin dejar de lado que cada municipio cuenta con defensores adscritos a las visitadurías generales.

En lo referente al organismo encargado de vigilar y proteger los derechos humanos en el Estado de Nayarit, éste se integra con visitadurías generales, regionales y adjuntas, encargadas de atender a 1 084 979 habitantes. La Comisión cuenta con tres visitadurías regionales “cuyos objetivos primordiales

---

<sup>61</sup> Los visitadores atienden las siguientes regiones: Zimapán, Tenango de Doria, Huejutla, Apan, Tula de Allende Y Zacualtipán.

<sup>62</sup> Para más información consultar el Censo de población y vivienda 2010. Disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?src=487&e=15>. Fecha de consulta 15 de diciembre de 2012.

<sup>63</sup> **Sede Toluca:** Almoloya de Alquisiras, Almoloya de Juárez, Almoloya del Río, Atizapán, Amanalco, Amatepec, Calimaya, Capulhuac, Chapultepec, Coatepec Harinas, Donato Guerra, Ixtapan de la Sal, Ixtapan del Oro, Joquicingo, Lerma, Luvianos, Malinalco, Metepec, Mexicaltzingo, Ocoyoacac, Ocuilan, Otzoloapan, Oztolotepec, Rayón, San Antonio la Isla, San Mateo Atenco, San Simón de Guerrero, Santo Tomás, Sultepec, Tejupilco, Temascaltepec, Temoaya, Tenancingo, Tenango del Valle, Texcaltitlán, Texcalyacac, Tianguistenco, Tlatlaya, Toluca, Tonalico, Valle de Bravo, Villa de Allende, Villa Guerrero, Villa Victoria, Xalatlaco, Xonacatlán, Zacazonapan Zacualpan, Zinacantepec, Zumpahuacán. **Sede Tlalnepantla:** Apaxco, Atizapán de Zaragoza Coyotepec, Cuautitlán Izcalli, Cuautitlán, Huehuetoca, Hueypoxtla, Tepotzotlán, Tequixquiac, Tlalnepantla de Baz, Zumpango. **Sede Chalco:** Amecameca Atlautla, Ayapango, Cocotitlán, Chalco, Ecatingo, Ixtapaluca, Juchitepec, Ozumba, Temamatla, Tenango del Aire, Tepetlixpa, Tlalmanalco, Valle de Chalco Solidaridad. **Sede Netzahualcóyotl:** Atenco, Chicoloapan, Chiconcuac, Chimalhuacán, La Paz, Nezahualcóyotl, Texcoco. **Sede Ecatepec:** Acolman, Axapusco, Coacalco de Berriozabal, Chiautla, Ecatepec de Morelos, Jaltenco, Nextlalpan, Nopaltepec, Otumba, Papalotla, San Martín de las Pirámides, Tecámac, Temascalapa, Teotihuacan, Tepetlaoxtoc, Tezoyuca, Tonanitla, Tultepec, Tultitlán. **Sede Atlacomulco:** Acambay, Aculco, Atlacomulco, Chapa de Mota, El Oro, Ixtlahuaca, Jilotepec, Jiquipilco, Jocotitlán, Morelos, Polotitlán, San Felipe del Progreso, San José del Rincón, Soyaniquilpan de Juárez, Temascalcingo, Timilpan. **Sede Naucalpan:** Huixquilucan, Isidro Fabela, Jilotzingo, Melchor Ocampo, Naucalpan de Juárez, Nicolás Romero, Teoloyucan, Villa del Carbón.

son, por un parte el de coadyuvar en la protección no jurisdiccional de los derechos humanos por la vía de la atención ética y eficaz de los señalamientos ciudadanos sobre el quebrantamiento de los derechos fundamentales, impulsando en el Estado la cultura de respeto de esos derechos, atendiendo las quejas y denuncias de violación a los mismos, proporcionando además servicios de orientación jurídica , gestoría, capacitación y difusión de la citada cultura, [...] otro de los objetivos prioritarios, es acercar los servicios que presta este Organismo Público Autónomo , evitando con ello el traslado de los ciudadanos de la capital del Estado, ahorrando tiempos y costos para la atención por parte de este Organismo Público de la sociedad general, al momento de interponer quejas, solicitar gestorías o bien recibir orientación jurídica al respecto o en su caso dar seguimiento al trámite de las mismas, toda vez que estas oficinas regionales, sirven de enlace con la oficina central [...]"<sup>64</sup>

Las visitadurías regionales de la Comisión de Defensa de Nayarit, agrupa sus municipios para brindar atención de calidad siendo las siguientes: Visitaduría regional zona sur (Ahucatlán, Amatlán de Cañas, Jala e Ixtlán del Río), Visitaduría regional zona costa-centro (Tuxpan, Ruiz, Santiago Ixcuintla y San Blas), y la Visitaduría regional zona costa-sur Riviera Nayarit (Bahía de Banderas).

Por otra parte, se cuenta con un programa integral denominado, Visitaduría itinerante; es más cercana a zonas rurales y serranas, se encarga de cumplir con los objetivos principales de la Comisión como lo son: estudio, promoción, divulgación y protección de los derechos humanos, principalmente, acercándose a grupos vulnerables. En relación a estos grupos “este programa se dirige a las personas con alguna discapacidad, a los usuarios de servicios de salud, a los internos de las cárceles municipales, a los jornaleros agrícolas migrantes, a los

---

<sup>64</sup> Artículo, Visitaduría General de Nayarit. Tercer informe anual de actividades. Disponible en: <http://www.cddh-nayarit.org/CD-III-Informe/archivos-pdf/Visitaduria-General.pdf> Fecha de consulta 15 de diciembre de 2012

enfermos mentales, así como personas reclusas en centros de rehabilitación de carácter residencial para alcohólicos y drogadictos”.<sup>65</sup>

### **3.1.2.3 Las Visitadurías y su funcionamiento**

Como se mencionó en el capítulo anterior, la visitaduría es la encargada de recibir las quejas y procesarlas para el probable resarcimiento del daño. Aunque a nivel nacional se cuenta con visitadurías generales, en el caso de las comisiones locales se pueden encontrar regionales, para su mejor entendimiento, veremos como se desenvuelven desde la perspectiva estatal. En el estado de Quintana Roo, se desempeñan de la siguiente forma:

“Visitador regional: Es al que le corresponde coordinar, supervisar las visitadurías adjuntas y regionales, por instrucciones del presidente; así como conocer, analizar, investigar las quejas de las probables violaciones a los Derechos Humanos, cometidas por autoridades de carácter estatal y municipal; realizar las actividades necesarias para lograr por medio de la conciliación, la solución inmediata entre las partes; de no ser así, formular los proyectos de recomendación correspondientes [...]”

“Visitador regional: Es a la que corresponde conocer, analizar e investigar las queja de probables violaciones a los Derechos Humanos en determinada región geográfica, cometidas por autoridades de su competencia; realizar las actividades necesarias para lograr por medio de la conciliación, la solución inmediata entre las partes; de no ser así, formular los proyectos de recomendación correspondiente [...]”

“Visitador adjunto: Es al que le corresponde conocer, analizar e investigar las quejas de probables violaciones a los Derechos Humanos, que le sean encomendadas por determinada materia o bien por la gravedad del caso y se considere el superior interés social cometidas por autoridades de su competencia [...]”<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> Ibídem pág. 141

<sup>66</sup> Ley Orgánica de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit.

Sin duda, las visitadurías son pieza fundamental dentro del funcionamiento de las defensorías, su desempeño va más allá de lo establecido con la ley u otros ordenamientos, si bien, tienen atribuciones y objetivos determinados, la interacción que se tiene con la sociedad, demuestra que el respeto a los derechos humanos va más lejos de lo establecido en un papel, que se tiene que configurar en el actuar diario de la sociedad y los gobernantes, por que éstos son el único medio de defensa que se tiene como persona. Contar con oficinas desconcentradas permite un mayor contacto entre funcionarios públicos, autoridades y diferentes grupos sociales; sin embargo, no todos las defensorías locales cuentan con ellas, salvo ciertas excepciones como lo son: Chihuahua, Coahuila, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca.

#### **3.1.2.4 Las Recomendaciones a nivel local**

De las solicitudes de información realizadas a las 31 Comisiones Estatales de Derechos Humanos, solamente algunas respondieron de forma satisfactoria. Las recomendaciones que se han emitido a las autoridades estatales y municipales parecieran no cambiar de destinatarios, a la fecha, servidores públicos del área de seguridad, salud y educación se mantienen en la cima de la pirámide si a vulneraciones de derechos humanos se refiere. Tal es el caso de las quejas recibidas y las recomendaciones emitidas por parte de la Comisión Estatal de Chiapas.<sup>67</sup>

De las 15743 quejas emitidas en el periodo 2000-2012, las autoridades municipales se llevan el premio, 1908 dirigidas a la policía municipal; 1776 al fiscal del ministerio público; 1126 al presidente municipal, 491 al Ayuntamiento constitucional; 55 a regidores del Ayuntamiento entre otros. Del año 2000 al 8 de agosto de 2012, se emitieron 368 recomendaciones dirigidas principalmente a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, Secretaría de Educación,

---

<sup>67</sup>Solicitud de información realizada a la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chiapas. Respuesta con número de oficio CEDH/UAI7081/2012

Secretaría de Salud, Director General del ISSSTE, Procuraduría General de Justicia del Estado, Secretaría de Gobierno y al H. Ayuntamiento Constitucional.

Por otra parte, del 2000 a 2012, La Comisión de Derechos Humanos del Estado de México<sup>68</sup> ha recibido un total de 3283 quejas, de las cuales: 184 son para autoridades federales, 2876 a autoridades estatales y 763 a municipales. De las 663 recomendaciones emitidas predominan: 319 enviadas a Ayuntamientos; 100 al sector educativo y 92 a la Procuraduría General de Justicia. En este caso, solo se emitieron 2 recomendaciones generales. En el caso de la Comisión de Chihuahua<sup>69</sup> se turnaron 768 recomendaciones y 11341 quejas a autoridades municipales. Morelos ha emitido 1120 recomendaciones y en el caso de Hidalgo solamente 250.

En estos casos, las recomendaciones muestran las debilidades que se tienen en torno al tema, las instituciones anteriormente mencionadas, deben modificar su estructura ética-moral y organizacional al momento de brindar los servicios que están bajo su cargo. La sociedad, tienen todo el derecho de interponer las quejas que crean convenientes hacia las autoridades respectivas, lo lamentable, es que a pesar del tiempo transcurrido y de los señalamientos que éstas tienen por diversas instituciones, sigan recayendo en los mismos errores y mantengan las violaciones hacia los grupos en situación de vulnerabilidad.

### **3.2. Relación de las comisiones locales con otras instancias**

A continuación mencionaremos cómo se relacionan la CNDH con las defensorías estatales y municipales. Desde el surgimiento del Ombudsman nacional y local se han firmado diversos convenios que implican el reconocimiento de los derechos que demandan mayor protección desde una perspectiva nacional e internacional.

---

<sup>68</sup> Solicitud de información realizada a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. Respuesta con número de oficio UI/061/2012

<sup>69</sup> Solicitud de información realizada a la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chihuahua. Respuesta con número de oficio LERCH/036/2012

La defensa y promoción de los derechos humanos no es un tarea fácil, se necesita de la colaboración de diversos grupos ya sea asociaciones, escuelas, autoridades; pero, principalmente, de los tres órdenes de gobierno y de los organismos no jurisdiccionales que se han establecido para salvaguardarlos.

### **3.2.1 Convenios internacionales con impacto en las entidades federativas**

“De acuerdo con el estudio Armonización de la legislación de las entidades federativas respecto de los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos realizado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), la legislación de las entidades federativas respecto a los instrumentos internacionales está armonizada, en promedio, en un 89.14% en materia de combate de violencia contra las mujeres, 85.25% en materia de derechos humanos de la niñez, 76.44% en materia de derechos humanos de las personas con discapacidad y 65.28% en materia de combate a la discriminación y protección del derecho a la igualdad” (SRE, 2011: 73).

Al igual que el nivel federal, las entidades federativas tienen la responsabilidad de cumplir eficazmente con lo establecido en convenios internacionales que a la fecha se han firmado. Actualmente los gobiernos enfrentan diversas problemáticas que influyen en la vida cotidiana de los habitantes. Dicho contexto permite que los gobiernos locales tengan el compromiso de fortalecer las medidas de defensa y protección de los derechos humanos.

De acuerdo al estudio antes mencionado, el cuadro 3.3 muestra el grado de participación de las entidades federativas en ocho rubros que trascienden la vida pública y que requieren de una solución inmediata. Ya que el irrestricto respecto a los derechos humanos es muestra del verdadero compromiso de las entidades federativas por consolidar su institucionalización, al interior de cada constitución se establece el respeto a los derechos humanos acorde a la legislación interna y los respectivos tratados internacionales. La difusión y pleno respeto, son fundamentales para la gobernabilidad de cada entidad.

CUADRO 3.3 TRATADOS INTERNACIONALES CON IMPACTO EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS									
	DERECHOS DEL NIÑO	DERECHOS INDÍGENAS	DESAPARICIÓN FORZADA	DISCAPACIDAD	DISCRIMINACIÓN	JUSTICIA PARA ADOLESCENTES	MUJERES	TORTURA	TOTAL
Aguascalientes	X			X		X	X	X	58.33%
Baja California	X	X		X		X	X		58.33%
Baja California Sur	X			X	X	X	X		57.58%
Campeche	X	X		X	X	X	X	X	77.27%
Chiapas	X	X	X	X	X	X	X	X	89.39%
Chihuahua	X			X	X	X	X		56.06%
Coahuila	X			X	X	X	X	X	73.48%
Colima	X	X		X	X	X	X	X	83.335
Distrito Federal	X			X	X	X	X		65.91%
Durango	X	X	X	X	X	X	X	X	90.15%
Guanajuato	X	X		X		X	X	X	65.91%
Guerrero	X		X	X	X		X		54.55%
Hidalgo	X			X	X	X	X		62.88%
Jalisco	X	X		X	X	X	X	X	71.97%
México	X	X		X	X	X	X	X	76.52%
Michoacán	X			X	X	X	X		65.91%
Morelos	X			X	X	X	X	X	64.39%
Nayarit	X	X	X	X	X	X	X	X	76.52%
Nuevo León	X			X		X	X		49.24%
Oaxaca	X	X		X	X	X	X	X	75.00%
Puebla	X	X		X	X	X	X		61.36%
Querétaro	X	X		X		X	X		63.64%
Quintana Roo	X	X		X	X	X	X	X	70.45%
San Luis Potosí	X	X		X	X	X	X		71.97%

Sinaloa	X			X		X	X	X	57.58%
Sonora	X	X		X	X	X	X	X	66.67%
Tabasco	X	X		X		X	X	X	61.36%
Tamaulipas	X			X	X	X	X	X	64.39%
Tlaxcala	X	X		X		X	X	X	62.12%
Veracruz	X	X		X	X	X	X	X	79.55%
Yucatán	X			X	X	X	X	X	67.42%
Zacatecas	X			X	X	X	X		62.125

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a datos recabados del estudio de Armonización de la Legislación de las Entidades Federativas respecto de los Instrumentos internacionales de Derechos Humanos elaborado por la CNDH.

Ante el citado panorama se nota a simple vista el compromiso y la voluntad que tienen los gobiernos de los estados por consolidar el sistema de derechos humanos en el país. En el cuadro 3.3 se aprecia que estados como Guerrero, Michoacán y Nuevo León no han armonizado su legislación en temas como desaparición forzada y tortura siendo de las entidades con mayor índice de violencia e inseguridad y que traen como consecuencia dichos problemas. Integrar los lineamientos de los tratados internacionales en la legislación local no es una tarea fácil, se necesita de la coordinación entre el nivel federal y el estatal para lograrlo y consecuentemente brindar a la población de todos los recursos posibles para hacer valer sus derechos.

### **3.2.2 Con la Comisión Nacional de Derechos Humanos**

Algunas de las comisiones de derechos humanos a nivel local, han firmado convenios de colaboración con la CNDH, se trabaja con dichas comisiones para que intervengan notificándola sobre actos presuntamente violatorios que se suscitaren en su respectivo ámbito jurisdiccional. Un ejemplo es el caso de Baja California, el 30 de marzo de 2004 se firmó un convenio, entre la Procuraduría de Derechos Humanos del estado y la CNDH, a través del cual, la CNDH: “Faculta al organismo estatal para que llegado el caso, intervenga en nuestro auxilio cuando reciba noticia de un acto u omisión presuntamente violatorio que no corresponda

al campo de sus atribuciones pero que demande la impostergable intervención del Ombudsman. Habrá entre nosotras una comunicación expedita e inmediata entre el órgano que presta auxilio y aquel en cuya esfera de competencia se actúa”.<sup>70</sup> Sin duda alguna, estos mecanismos de colaboración entre diversos entes constituyen una estrategia para la atención oportuna de cualquier presunta violación de carácter federal, la investigación que se realice debe ser neutral y sin menosprecio alguno, siempre velando por los intereses de la persona agraviada.

A la fecha, todas las comisiones de derechos humanos han firmado convenios con la CNDH<sup>71</sup>, éstos, cuentan con objetivos específicos y características diferentes. Existen convenios en materia de: Trata de Personas; para Prevenir la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles Inhumanas y Degradantes; de Supervisión Penitenciaria; Diplomados respecto al tema de Derechos Humanos y Seguridad Pública; dirigidos a las Fuerzas Armadas y en torno al tema de Educación. Los 31 estados, han firmado convenios de capacitación que tienen como finalidad diseñar y ejecutar programas, establecer las bases de colaboración para la correcta implementación del convenio en torno a capacitación, formación y divulgación de los derechos humanos.

Es importante mencionar algunas de las facultades que tiene la CNDH, con relación a las actividades de las comisiones locales. De acuerdo al artículo sexto de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ésta puede: “IV.- Conocer en última instancia las inconformidades que se presenten respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de derechos humanos de las Entidades Federativas, V.- Conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones en que incurran los organismos de derechos humanos a que se refiere la fracción anterior, y por insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones de éstos por parte de las autoridades locales, en los términos señalados por esta ley”.

---

<sup>70</sup> Comisión Nacional de Derechos Humanos. Gaceta 165, México 2004. Pág. 97

<sup>71</sup> De acuerdo a la solicitud de información realizada a la CNDH con folio 00044012, de 1992 a 2012 se han firmado 156 convenios de colaboración entre ésta y las entidades federativas.

Las comisiones locales tienen la atribución de investigar presuntas violaciones, pero la respuesta o solución que se genere por parte de éstos, puede no ser satisfactoria para el agraviado. Ante tal situación la CNDH puede actuar como segunda instancia revisando que todos los procedimientos se hayan realizado de acuerdo a la ley y buscando el máximo beneficio para la persona a quien transgredieron sus derechos. En otro caso, cuando se vean involucrados servidores federales, estatales y municipales, la competencia se surtirá a favor de la Comisión Nacional.

Sobre la facultad de atracción<sup>72</sup> con la que cuenta la CNDH, cabe resaltar que se efectúa solamente cuando la gravedad de la violación trascienda el interés de la entidad e incida en la opinión pública nacional, es decir, un hecho que rebasa la esfera nacional y que se encuentre en boca de organismos internacionales y medios de comunicación masiva; cuando se considere que el organismo estatal puede tardar mucho en solucionar el conflicto y expedir la debida recomendación y cuando los organismos locales lo consideren necesario.

A simple vista parece que la facultad de atracción se usa para crear un ambiente de colaboración entre diversos organismos, pero desde mi punto de vista parece que no funciona así. La CNDH es el máximo organismo no jurisdiccional y con ésta atribución parece entrometerse en los asuntos de las comisiones locales, restándoles credibilidad y confianza por parte de los habitantes de las entidades federativas. Sin embargo, esto puede depender del desempeño de los servidores públicos de las comisiones locales al momento de resolver los casos o investigar las denuncias, debido a que no cuentan con los conocimientos necesarios para realizar su trabajo de forma responsable y honesta. En México y en otros países se ha logrado entender que dicha responsabilidad no es nada fácil, se tienen que realizar modificaciones a leyes y diversos ordenamientos con la finalidad de regular las relaciones que cambian día a día entre autoridades y sociedad.

---

<sup>72</sup> De acuerdo a información solicitada a la CNDH, desde 1990 al 31 de octubre del 2012, se tienen registrados 596 expedientes sobre “Acciones y Acuerdos de Atracción”

### 3.2.3 Sistema de colaboración con los municipios

En efecto, toca a las legislaturas estatales armonizar la tarea de los municipios en materia de derechos humanos, tomando en consideración lo establecido en el artículo 115 constitucional, entendemos que el municipio libre es la base de la división territorial y de organización política y administrativa de los estados de la República, que cuenta con un territorio y población determinada y es gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa y cada miembro del éste cuenta con atribuciones determinadas por las Leyes Orgánicas Municipales. “La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del estado”.<sup>73</sup> De lo anterior se desprende que la salvaguarda de los derechos humanos es una acción coordinada y corresponsable entre los estados y los municipios. Esta tarea no es exclusiva de los estados, los municipios tienen la responsabilidad de crear los mecanismos necesarios para la defensa de los derechos de sus habitantes, pues cuentan con la autonomía y autoridad suficiente para influir respecto al tema.

Como se mencionó en el apartado anterior, los municipios no cuentan con una atribución específica para la protección de los derechos humanos. “La Constitución General de la República en el citado artículo 102, apartado “B” da las bases integrativas de la defensa de los derechos humanos en cuanto a la actuación de la Federación y las Entidades Federativas, quedando, por ende, lo relativo en la actuación de los municipios en esta materia, como un asunto que debe ser reglamentado por las propias entidades” (Quintana, 1994: 284).

Por su parte, “Los municipios se constituyen en un territorio determinado, con las personas que habitan en él, y son un ente de carácter territorial, libre con autonomía política y administrativa, investidos de personalidad jurídica y con atribuciones para manejar su patrimonio conforme a la ley y con responsabilidad

---

<sup>73</sup> Artículo 115 de la Constitución Política Nacional disponible en: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/116.htm?s>= Fecha de consulta: 15 de enero de 2013

en el desarrollo económico, social, medio ambiental y cultural para mejorar la calidad de vida de sus integrantes [...]” (González, 2008: 21).

Respecto a la defensa de los derechos humanos en el ámbito municipal, no se debe dejar de lado los principales problemas que enfrenta, los cuales se notan a simple vista; poca profesionalización de los servidores públicos, manejo inadecuado de los recursos en algunos y recursos escasos en otros, etcétera. La realidad de los municipios es reflejada diversamente, un ejemplo claro es la tipología que se utiliza para caracterizarlos. Existe una denominación para cada uno, en México actualmente hay 2445 municipios<sup>74</sup> y se dividen en municipios indígenas, rurales, urbanos, semiurbanos y metropolitanos, esto depende del territorio; el total de la población que se asiente en cada uno de ellos; las actividades que realicen; los servicios a su cargo; los recursos que se le otorguen y el índice de desarrollo humano.

Las características de cada uno son las siguientes: El municipio rural: principalmente comprende actividades primarias, su población es poca y dispersa, carece de servicios básicos, infraestructura y tiene niveles de desarrollo mínimos; indígena, características esencialmente étnicas, por lo regular sus habitantes hablan una o más lenguas, existen formas comunitarias de vida y al igual que los municipios rurales carecen de infraestructura, servicios y reflejan altos índices de migración; semiurbanos, prevalecen actividades de carácter secundario, y se encuentran en un periodo de transición entre lo rural y lo urbano; urbano, tienen actividades secundarias y terciarias, de producción y de servicios, sus niveles de desarrollo son más altos que en los anteriores, cuentan con infraestructura para prestar los servicios básicos necesarios y un alto índice demográfico; metropolitanos, se encuentra en grandes ciudades, con actividades industriales, comerciales, de servicios existiendo un constante crecimiento poblacional (Pineda, 2011).

---

<sup>74</sup> Últimos municipios creados. Información disponible en: [http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC\\_Los\\_ultimos\\_municipios\\_creados](http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_Los_ultimos_municipios_creados)

El municipio como nivel de gobierno más cercano a la sociedad, debe contar con los medios indispensables para la promoción, respeto y defensa de los mismos, si bien, el artículo 115 antes citado no menciona dicha atribución, se debe trabajar para lograrlo, podrían realizarse algunas reformas, pero no es una necesidad relevante, ya que el municipio cuenta con plena autonomía política para crear órganos especiales que atiendan la materia tratada. Concordando con algunas propuestas de Carlos Quintana Roldan se puede decir que: “Centrándonos en la materia municipal en relación directa a los derechos humanos, estimamos que en su ámbito competencial deberá contar con varios mecanismos que se avoquen a la tutela de los derechos de los habitantes de sus circunscripciones, como han de ser:

- a) “Medios de defensa frente los actos de la administración del ayuntamiento”
- b) “Capacitación entorno a los derechos humanos y su defensa; y”
- c) “Creación de instrumentos y órganos especialmente destinados a la defensa de los derechos humanos” (Quintana, 1994: 278)

Al respecto, las entidades federativas cuentan con Tribunales de lo Contencioso Administrativo que se encargan de resolver los conflictos entre autoridades del Estado, municipios y los particulares. Solamente son cuatro estados de la república los que han establecido en sus respectivas Leyes Orgánicas Municipales la creación de defensorías especializadas en materia de derechos humanos, tal es el caso de Baja California Sur, Hidalgo, México y Nayarit. El estado de México, cuenta con la siguiente normatividad que implica obligaciones en materia de derechos humanos a los municipios: Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, Ley Orgánica Municipal del Estado de México, Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Defensorías de Derechos Humanos y demás disposiciones aplicables.

### **3.3. Normatividad municipal en materia de derechos humanos**

Este apartado, hace referencia sobre la legislación municipal que contiene elementos normativos en materia de derechos humanos. Los municipios están investidos de personalidad jurídica y en concordancia con dicha disposición, los Ayuntamientos cuentan con la facultad de aprobar: bandos de policía y gobierno; reglamentos; circulares y disposiciones administrativas de observancia general. Éstos son fundamentales en la vida municipal ya que permiten que al interior de los mismos exista mayor formalidad, se elaboran para que “[...] organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal”<sup>75</sup>. El artículo 115 fracción II inciso (a) establece que dichas leyes tienen como objeto: “Establecer los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad”. A continuación se mencionarán los principales ordenamientos municipales que influyen sobre dicho quehacer.

#### **3.3.1. Leyes Orgánicas Municipales**

El municipio aparte de lo establecido en la constitución local, necesita de ordenamientos que regulen su actuación y funcionamiento. “En términos del artículo 115 constitucional al municipio se le reconoce personalidad jurídica propia. En este sentido, al ser la base de la organización política y administrativa de los Estados, el municipio constituye una persona jurídica de derecho público, así que debe regularse entre otras cosas, su organización administrativa, estableciendo la forma en la que las autoridades municipales deberán conducirse durante su encargo. Estas disposiciones deben ser emitidas por los Congresos Estatales de acuerdo a las modalidades que cada uno adopte sobre la materia. Dichas

---

<sup>75</sup> Artículo 155 de la Constitución Política Nacional.

disposiciones se establecen en las Leyes Orgánicas Municipales o de la Administración Municipal que cada legislatura deberá emitir”.<sup>76</sup>

Relativo a la tarea de legislar sobre asuntos de interés nacional, únicamente lo pueden realizar: el Congreso de la unión y los Congresos locales, el municipio no tiene un poder legislativo, pero puede expedir: bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas para regularse a si mismos a través del cabildo.

Gustavo Martínez Cabañas menciona que las Leyes Orgánicas Municipales se estructuran con los siguientes puntos: “Organización territorial, categorías y denominaciones políticas, sobre los habitantes y vecinos, creación de municipios, Ayuntamiento, integración del Ayuntamiento, requisitos de los miembros, sesiones de cabildo, comisiones municipales, autoridades auxiliares, responsabilidades de las autoridades del municipio, organización, temas fiscales, sobre la hacienda municipal” (Martínez, 1985: 157,158 y 159). Sin embargo, actualmente la mayoría de leyes incluye temas sustanciales como: participación ciudadana, transparencia, promoción en materia de salud, educación, medio ambiente, derechos humanos, tecnologías de la información, entre otras.

Cabe destacar que los municipios son los encargados de brindar los servicios públicos necesarios a sus habitantes y que pueden coordinarse con otros municipios o en dadas circunstancias con el gobierno estatal para brindarlos de forma optima. La mayoría de los municipios tiene bajo su cargo los siguientes servicios: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastros;

---

<sup>76</sup> Guía técnica 2. Marco jurídico y reglamentación municipal. en: [http://www.e-local.gob.mx/work/resources/guias\\_tecnicas/guia02.htm](http://www.e-local.gob.mx/work/resources/guias_tecnicas/guia02.htm). Fecha de consulta 17 de enero de 2013.

calles, parques, jardines y su equipamiento; seguridad pública (policía municipal y tránsito) y las demás que las legislaturas locales determinen.

Notablemente los derechos humanos no forman parte de estos servicios al interior de los municipios, siendo un aspecto emergente no solo en la esfera nacional sino también en la local, sería un gran avance introducirlos en dicha facultad constitucional que se otorga solamente a los municipios, la mayoría de éstos no cuentan con un órgano especializado en defensa de los derechos humanos y parecen quedar rezagados en cuanto al tema se refiere.

### **3.3.2. Bandos municipales**

Los Bandos municipales son disposiciones reglamentarias que surgen con la finalidad de organizar y facultar a las autoridades que integran el gobierno municipal. En ninguna de sus formas pueden contravenir a lo establecido en la Constitución General, estatal y reglamentos que de ellas emanen. Dispuesto por la ley, el municipio tiene la facultad de reglamentar en temas de su competencia, si bien, los derechos humanos se desenvuelven y tratan en la esfera nacional y estatal, el municipio juega un rol importante por el contacto existente entre gobierno y sociedad.

De acuerdo al Bando de policía y Buen Gobierno del Municipio de Irapuato (sic) en su artículo segundo se define como:<sup>77</sup> “El presente Bando es de orden público e interés social, y tiene por objeto: Establecer las normas generales básicas para orientar al régimen de Gobierno, la organización y el funcionamiento de la Administración Pública; identificar autoridades y su ámbito de competencia estableciéndose con estricto apego al marco jurídico general que regula la vida del país. Sus disposiciones son de observancia general y obligatoria en todo el territorio del Municipio”. El Bando es una de las pocas disposiciones municipales que se encuentran al alcance del público, en algunos municipios, se coloca en los

---

<sup>77</sup>Bando de policía y buen gobierno del municipio de Irapuato, Guanajuato. Publicado en el periódico oficial del gobierno del Estado, el 29 de octubre de 2002.

H. Ayuntamientos y otros en lugares con gran tránsito como las plazas o mercados públicos.

Todos los Bandos expedidos por los municipios son de orden público e interés social, están al servicio de toda la población que conforma el municipio y se encarga de regular las principales actividades que se desempeñan en el. Señala específicamente obligaciones y deberes de cada habitante y las posibles sanciones en caso de cometer infracciones que atenten contra la seguridad y las garantías establecidas para cada persona.

De acuerdo al maestro Alejandro Galván Illanes, se resume la función del Bando municipal de la siguiente forma:

“Dar sustento jurídico a las atribuciones de los servidores públicos y las funciones y los servicios municipales; Certidumbre en actuaciones de los servidores públicos, así como certeza a las principales actividades, derechos y obligaciones de los particulares; Establecer la estructura orgánica de la Administración Pública Municipal, dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública centralizada o entidades que integren la Administración Pública descentralizada o paramunicipal; funciones, facultades y atribuciones genéricas de las unidades administrativas” (SEGOB, 2011:118) . La implementación del Bando municipal es la forma más entendible de cómo se desenvuelve el gobierno en sus diferentes esferas y se encuentra al alcance de cualquier ciudadano que quiere acercarse a la gestión de su gobierno.

Debido al alcance de dicha disposición, es recomendable mencionar los mecanismos que se ponen al servicio de la población en materia de respeto de los derechos humanos. Algunos bandos mencionan las instituciones que se encargarán de proteger y sancionar posibles violaciones a las garantías establecidas en los Tratados Internacionales, la Constitución Política Mexicana, Constituciones Estatales y reglamentos.

Un claro ejemplo es el Bando Municipal de Tlalnepantla de Baz, México,<sup>78</sup> menciona en su artículo 20 que: “En cumplimiento de lo establecido por el artículo 1 de la Constitución Federal y el artículo 5º de la Constitución Local, el municipio reconoce los derechos del mismo modo que lo hace la norma fundamental y por los Tratados Internacionales que el Estado sea parte, así como las garantías para su protección, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia de estos derechos. Así mismo, el municipio se responsabiliza en el ámbito de su competencia a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”. Como gobierno se une a tan importante tarea respetando todos los derechos establecidos sin detrimento alguno.

Establece que el Ayuntamiento cuenta con una institución especializada de derechos humanos a nivel municipal en el artículo 26, “El Ayuntamiento cuenta con una Defensoría Municipal de Derechos Humanos, la cual es un órgano con autonomía en sus decisiones y en el ejercicio presupuestal, cuyas atribuciones y funciones se encuentran establecidas en la Ley Orgánica y en el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Defensorías Municipales de Derechos Humanos del Estado de México y demás disposiciones aplicables”.

---

<sup>78</sup> Bando municipal del H. Ayuntamiento constitucional de Tlalnepantla de Baz, México 2013-2015.

#### **4. La defensoría de los derechos humanos: cuatro experiencias estatales a nivel municipal**

Este capítulo se construye de una exhaustiva revisión de las Leyes Orgánicas Municipales de todas las entidades federativas. Se centra específicamente en cuatro casos, con la finalidad de identificar qué se ha hecho en materia de derechos humanos a nivel municipal. Siguiendo con la materia municipal, se hace un pequeño análisis sobre lo que acontece en los municipios que se rigen por usos y costumbres en relación con las violaciones a los derechos humanos de las mujeres y diversos aspectos de la vida cotidiana. De las cuatro entidades federativas analizadas, se detallan las características en cuanto a integración, elección del titular, facultades y recursos disponibles de las defensorías municipales de los estados de Baja California Sur, Hidalgo, México y Nayarit.

##### **4.1. Las Defensorías de los derechos humanos de carácter municipal**

La necesidad de implementar mecanismos de defensa en la totalidad de municipios de la República Mexicana no debe quedarse sólo en propuestas administrativas o de corte legal. Si bien, es una tarea a largo plazo debido a la enorme cantidad de municipios existentes, la colaboración, responsabilidad y desempeño de diversos sectores, ayudará a su difusión e implementación en un plazo considerable.

Dentro de la investigación realizada, se encontró que pocos municipios han instituido un sistema de defensa en colaboración con sus entidades federativas o por si mismos, y algunos, solamente establecen enlaces institucionales a cargo del Ayuntamiento. En el caso de Baja California Sur, el Estado de México, Hidalgo y Nayarit, sus respectivas Leyes Orgánicas Municipales establecen una instancia defensora, en algunos casos goza de autonomía y en otros simplemente es una unidad más de la administración pública municipal, cada una con atribuciones específicas y funciones plenamente determinadas.

Como se ha mencionado anteriormente, el Ombudsman mexicano se conforma por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y las Comisiones instituidas en cada entidad federativa. A nivel municipal la infraestructura es insuficiente; sin embargo, algunas entidades federativas han modificado su legislación con el propósito de ampliar el sistema de protección y defensa de los derechos humanos permitiendo a los municipios responder a tan importante misión.

Las Leyes Orgánicas Municipales de los estados de Baja California Sur, Hidalgo, México y Nayarit, señalan en su respectivo articulado la obligación que tiene cada municipio de crear las instancias correspondientes, con el objeto de que brinden atención inmediata, asesoría y difusión respecto a la protección y garantía de cada uno de los derechos. Aunque las funciones son similares, los resultados varían dependiendo el contexto político, económico y social de cada uno, ya que la mayoría de los municipios no tienen la obligación específica de crear una institución en dicha materia, han optado por instituir comisiones permanentes<sup>79</sup> a cargo de los integrantes de los ayuntamientos. Los regidores a cargo de las mismas, tienen la tarea de influir responsablemente y proponer mejoras en cuanto al tratamiento y entendimiento de los derechos humanos.

En cuanto a la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, el artículo 38 fracción VII señala que al interior de cada Ayuntamiento se establecerá la Comisión permanente denominada: “Comisión de Desarrollo Social y Derechos Humanos”, que tiene la competencia de “coadyuvar con las autoridades competentes en la regulación y protección de los derechos humanos, la equidad de género, los grupos vulnerables y en general las demás obligaciones que les señalen las leyes y reglamentos”.<sup>80</sup>

---

<sup>79</sup> En el caso de Jalisco, Querétaro, San Luis Potosí, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas se instalan comisiones permanentes dentro de los ayuntamientos. En Morelos se considera la instalación de dicha comisión dependiendo los recursos disponibles

<sup>80</sup> Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro. Publicada en el Periódico Oficial del Estado el 25 de mayo de 2001

Por ejemplo el Reglamento Interior del Ayuntamiento del Municipio de Arroyo Seco, Querétaro,<sup>81</sup> establece en el artículo 42 otras obligaciones que tiene a su cargo la comisión.

I.- Establecer y definir las políticas, programas, proyectos y acciones que promuevan el bienestar social y la prestación de los servicios de asistencia social que requiera la población.

II.- Promover y procurar que se proporcione la asesoría, protección y auxilio que requieran los menores de edad, los de capacidades diferentes y las personas de la tercera edad.

III.- Proponer los mecanismos y apoyos que se podrán proporcionar a la población cuando se presente algún siniestro o catástrofe en el territorio municipal;

IV.- Proponer las acciones que podrán ser adoptadas por el Ayuntamiento, cuando se presente la escasez generalizada de productos de primera necesidad;

V.- Proponer programas de apoyo y auxilio a las mujeres y menores de edad que sean víctimas de la violencia intrafamiliar;

VI.- Proponer las medidas necesarias para atender a los menores abandonados, a los niños de la calle y a los que sean adictos a las drogas o solventes;

VII.- Proporcionar a la población asesoría en materia de Derechos Humanos;

VIII.- Promover cursos sobre Derechos Humanos entre los Servidores Públicos, y

IX.- Las demás que expresamente les confiera el Ayuntamiento y las que se deriven de los reglamentos, disposiciones y circulares administrativas que expida el propio Ayuntamiento”.

Las atribuciones de la Comisión permanente de Arroyo Seco son muy detalladas. y se dirigen principalmente a grupos vulnerables como quienes enfrentan problemas de drogadicción, violencia intrafamiliar, algunos, permanecen en situación de calle lo que dificulta la ayuda. Éstos y otros problemas son absorbidos

---

<sup>81</sup> Reglamento Interior del Ayuntamiento del Municipio de Arroyo Seco, Querétaro. Publicado en el Periódico Oficial el 20 de noviembre de 1998. Disponible en: <http://www.arroyoseco.gob.mx/Transparencia/ReglamentosMunicipales/ReglamentoInteriorAyuntamientoArroyoSeco.pdf>. Fecha de consulta 10 de enero de 2013.

por los gobiernos municipales debido a la proximidad que tiene con su población y la posibilidad con la que cuenta para atenderlos de forma inmediata.

En el caso de San Luis Potosí, con fecha 5 de marzo de 2009, se adiciona la fracción XVI a la Ley Orgánica Municipal, en la cual se establece la creación de la “Comisión de Derechos Humanos”, aunque no menciona sus características ni funciones. De una revisión realizada a los reglamentos internos de los ayuntamientos del Estado, se identificó que solamente el municipio de Salinas cuenta con dicha comisión permanente. El H. Ayuntamiento de Villa de Arriaga, señala en su reglamento interno, que todos los miembros que conforman el mismo, tienen la tarea de atender las recomendaciones y recursos que emita la Comisión Estatal y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, es por tanto una responsabilidad intrínseca al cargo que están desempeñando.

La función que realizan las comisiones al interior de los ayuntamientos es de gran importancia, en ellas se distribuye la supervisión de las autoridades administrativas y la prestación de los servicios públicos a cargo del municipio. Algunos municipios integran sus comisiones con un regidor, en otros con más de uno, la cantidad depende del número de integrantes que tenga cada Ayuntamiento, su labor resulta indispensable para un eficaz y eficiente desempeño en la gestión municipal. Cada municipio tiene la obligación de difundir, a través de medios accesibles, las diversas formas de respeto a los derechos humanos, además de la normatividad aplicable con la que cuente el gobierno municipal.

Es claro que no todos los municipios cuentan con servidores públicos capacitados o con los recursos suficientes para influir en el tema; sin embargo, se puede iniciar por brindarlo como servicio público, verificar cual es su desempeño y después consolidarlo institucionalmente.

## 4.2 Los derechos humanos en los municipio de usos y costumbres

“En México aún existe una población indígena de entre 10 y 13 millones de habitantes “[...] distribuida en 56 etnias ubicadas principalmente en las regiones centro, sur y sureste del país. Se dedican en su mayoría a actividades primarias, el 76% de ellos que realizan agricultura de subsistencia, caza y recolección [...]. Un 78% del total de la población indígena habita en siete de los 32 Estados que conforman la federación mexicana: Oaxaca, Veracruz, Chiapas, Puebla, Yucatán, Hidalgo y Guerrero [...]” (Gómez, 2006:128). Los pueblos y comunidades indígenas, durante mucho tiempo han demandado pleno respeto a su autonomía, en conjunto con los medios indispensables para su desarrollo.

En su caso, el Estado de Oaxaca tiene una composición étnica-plural sustentada con una mayoría considerable de pueblos y comunidades indígenas (15 pueblos indígenas), éstos cuentan con derechos sociales, políticos y culturales que el Estado oaxaqueño debe reconocer plenamente. Establece la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca,<sup>82</sup> en la cual se reconoce plenamente la autonomía de los derechos indígenas para definir límites territoriales y organizarse social y políticamente de acuerdo a sus normas, usos y costumbres. Desde 1986 se crea la Procuraduría de la Defensa Indígena que se encarga de la efectiva aplicación de la ley y la protección de los derechos indígenas del Estado.

De acuerdo al artículo 2º de la Constitución Política Mexicana, se reconoce que “La nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitan en el territorio actual [...]”. México cuenta con un margen considerable de población indígena, la cual goza de las garantías establecidas en esta

---

<sup>82</sup> Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca. Gobierno del Estado de Oaxaca. Procuraduría para la Defensa Indígena. Publicada el 21 de Marzo de 1998

constitución. Son pueblos y comunidades que cuentan una serie de tradiciones y valores, que a la fecha siguen luchando por el pleno reconocimiento de sus derechos y autonomía como pueblo. En algunos municipios se reconoce plenamente el sistema de usos y costumbres para regir su vida social, económica cultural y política. El mismo artículo antes citado lo menciona “El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional”. Es un trabajo coordinado entre los tres órdenes de gobierno que pretende brindar la autonomía suficiente a los pueblos que se rigen bajo este sistema.

En consecuencia con el artículo citado se brinda la autonomía a pueblos y comunidades indígenas para: “I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta constitución, los derechos humanos y, de manera relevante la dignidad e integridad de las mujeres [...] III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes par el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno [...] IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad, V. Conservar y mejorar su hábitat y VII. Elegir en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.” El respeto a su autonomía les permite regular su forma de vida en diversos aspectos, lo que no quiere decir que estén fuera del marco institucional de los derechos humanos.

El sistema de usos y costumbres lo podemos entender como “[...] la voluntad individual de ser colectividad al hacerse partícipe de actividades de poder, trabajo, fiesta y relación con el territorio. La comunidad diseña sus normas a través de sistemas propios, con la asamblea general como la máxima instancia donde se deciden los cargos (de carácter temporal, lo cual impide la permanencia en el

poder), las actividades de gobierno y el tequio, que éstas requieren”.<sup>83</sup> Las actividades a realizar para el mejoramiento de la comunidad se efectúan mediante tequio, es un servicio social que no se remunera y se hace con la finalidad de desarrollar obras en beneficio de la comunidad, algunas de las actividades que se realizan, son repavimentación de caminos, limpieza de calles, siembra de arboles, limpia de terrenos, aseo de escuelas, etcétera. El tequio es característica esencial de los usos y costumbres.

En lo referente a la equidad de género, la participación de las mujeres es restringida o negada en lo relativo a elección de cargos públicos, acceso a la educación, salud, sufragio y participación comunitaria. Recordemos el caso de la indígena Eufrosina Cruz quien en 2007 participó en los comicios para presidenta municipal en el municipio de Santa María Quiérolani, Oaxaca y se invalidó su triunfo debido a que no se permitía la participación de las mujeres. Fue un tema que dio mucho de que hablar, inclusive obligó al entonces gobernador Ulises Ruíz a visitar el municipio y ordenar las modificaciones necesarias en la legislación del estado.

Los miembros de la comunidad, eligen a sus representantes de forma muy objetiva. Los candidatos deben realizar todos los meritos posibles, tienen que pasar por un sistema de escalafón civil-religioso, ocupar los cargos de menor categoría ya sea como miembros de comités vecinales o topiles (policías o alguaciles), hasta mayordomos u oficiales. Todas las personas que quieran acceder a un cargo bajo el sistema de usos y costumbres deben contar con ciertas características, altos grados de responsabilidad y honestidad, disposición, servicio a la comunidad y un grado de preparación considerable (leer, escribir y ser bueno con los números), pero lo esencial es el mérito que adquieran por su empeño en la atención y mejoramiento de la comunidad.

---

<sup>83</sup> Para más información consultara Verónica Vázquez García, Usos y costumbres y ciudadanía femenina. Miguel Ángel Porrúa, México, 2011.

El sistema de usos y costumbres, como en todo, tiene aspectos negativos y positivos. En el primero, se aprecia la poca y casi inexistente participación de las mujeres en diversas actividades, la falta de medios para capacitar a los habitantes sobre sus derechos y la ausencia de la voluntad para crear instancias que defiendan los intereses de la población vulnerados por las autoridades. En la parte positiva, encontramos la amplia participación que se da para resolver conflictos o proponer alternativas para el desarrollo de la comunidad. En este aspecto “es necesario reconocer que gracias a los propios sistemas comunitarios que los pueblos indios han mantenido y desarrollado en todas sus formas organizativas y de representación, conservan y reproducen esquemas de participación comunitaria aun estando lejos de sus pueblos” (Pineda, 2001: 34). La mayoría de los municipios de usos y costumbres de la parte sur de la República, se ubican en zonas altamente marginadas, carecen de servicios básicos, el índice de desarrollo humano es muy bajo, cuestión que promueve en los miembros de las comunidades la participación comunitaria como alternativa en el mejoramiento de su bienestar, si bienestar puede llamarse a gozar de lo indispensable.

En los municipios costumbristas, la asamblea es el órgano principal en donde se toman decisiones y se consulta la voluntad de los miembros que la integran, es un amplio mecanismo de participación ciudadana, además “[...] el espacio donde se define la relación entre gobernantes y gobernados, su regularidad muestra la definición en las posiciones en torno a situaciones de interés colectivo y sobre los que pueden surgir conflictos o desacuerdos [...]” (Pineda, 2001: 51).

Sin embargo, este tipo de participación puede atentar contra los derechos humanos de los habitantes al tomar decisiones en términos de antaño, es decir, fuera de la realidad en la que se vive actualmente. “La autonomía indígena y el poder local sustentados en sistemas jurídicos generales y específicos necesitan superar algunas contradicciones e incompatibilidades con los derechos humanos, como los siguientes: 1. Limitar el derecho a la libertad de culto, 2. Exigencias de trabajo gratuito a través de la faena, los tequios y del sistema de cargos [...], 3.

Aplicación de métodos de presión y tortura física y psicológica en la impartición de justicia a propios y extraños basados en sus usos y costumbres y actuación del pueblo, llegando al linchamiento, 4. Reparto de mujeres menores de edad para el matrimonio [...]” (Gómez, 2006; 144). No me cabe la menor duda de que es necesaria una cruzada de información dirigida a los pueblos y comunidades indígenas sobre los derechos humanos, de tal modo que se generen cambios en la conciencia social de los indígenas. En este sentido, también es importante resaltar que pueden influir las nuevas generaciones, sobre todo aquellos individuos que han migrado a otras partes y han absorbido nuevos esquemas mentales, entre ellos los que corresponden a los derechos humanos.

#### **4.3. Coordinaciones Municipales de Derechos Humanos. Estado de Baja California Sur**

La Ley Orgánica Municipal del Estado de Baja California Sur, establece que todos los municipios de la entidad cuentan con coordinaciones municipales de derechos humanos y cuenta con las siguientes características: “Es un Organismo Público, con autonomía en sus decisiones, de carácter permanente y con la personalidad jurídica que le otorgan las leyes correspondientes, y tiene como objetivo principal la recepción y trámites de quejas así como promover el respeto de los derechos humanos por parte de los servidores públicos del H. Ayuntamiento, coordinando acciones con la Comisión Estatal de Derechos Humanos, específicamente con el visitador municipal que corresponda”.<sup>84</sup>

Pero autonomía no significa solamente administrar recursos y establecer los mecanismos de funcionamiento internos, también es sinónimo de responsabilidad, los objetivos esenciales de su creación se basan en el bienestar común, es decir, servir al público de forma correcta. Las denuncias que se realizan por parte de la

---

<sup>84</sup> Artículo 2 del Reglamento Interno de la Coordinación Municipal de los Derechos Humanos, del Municipio de Los Cabos, Baja California Sur. Publicado en el boletín oficial del gobierno del Estado de Baja California Sur. Boletín No. 38, 22 de septiembre de 2009.

población sirven como medio de identificación de áreas que se tienen que vigilar por ser transgresoras de los derechos de los habitantes. Es un organismo que se crea con la finalidad de acercar a la ciudadanía hacia las instituciones de su gobierno y que a la fecha parece funcionar. La coordinación que existe entre la Comisión Estatal y las coordinaciones municipales no sólo se basa en capacitar a servidores y brindar talleres, es una tarea de corresponsabilidad, que pretende identificar las deficiencias que existe sobre la defensa de los derechos para juntos brindar una solución eficaz y eficiente.

#### **4.3.1 Integración**

No solamente se trata de nombrar y designar a los miembros que integran las defensorías municipales a oscuras, tampoco caer en prácticas nepotistas en beneficio de particulares, la selección y desarrollo del personal son el cimiento de dicha institución, el órgano que se instituya a nivel municipal, será indispensable para los habitantes, ya que permitirá realizar denuncias sobre acciones despotas e irresponsables de servidores públicos, evitando así nuevas violaciones.

De acuerdo a la información disponible se describe la forma de integración, que deduzco se implementan en las coordinaciones defensoras de los municipios restantes, La Coordinación Municipal de Derechos Humanos de Los Cabos Baja California Sur, se integra de la siguiente forma: Un coordinador, Un secretario visitador, Un Sub coordinador delegacional y el personal de apoyo necesario para el desempeño de sus funciones.

La designación del coordinador municipal de acuerdo a la Ley Orgánica del gobierno, se realiza a través de una convocatoria abierta, el cabildo elige a la persona que representará tan indispensable institución en la vida del municipio, de una terna de candidatos propuestos por la Comisión Estatal de Derechos Humanos, se selecciona a la persona que cuente con la capacidad y

responsabilidad necesaria para el cargo, durará en el mando 3 años con posibilidad de reelección por un periodo similar.

El candidato debe reunir lo siguientes requisitos: ser ciudadano mexicano; con una residencia efectiva no menor a 3 años en el territorio; no desempeñar ningún cargo público; tener 25 años y licenciatura con especialización en Derechos Humanos. “Características comunes en todas ellas son: contar con un espacio para el desempeño de su labor, nombramiento del Coordinador Municipal de Derechos Humanos con un perfil idóneo; es decir, con el conocimiento básico en materia de derecho, con un amplio sentido de responsabilidad social, profesionales en su desempeño, con una gran solvencia moral, comprometidos con su comunidad y poseedores de un gran valor civil a fin de enfrentar a un sinnúmero de autoridades o servidores públicos prepotentes, autoritarios, corruptos, y en ocasiones, impunes”.<sup>85</sup>

Las causas de separación del cargo serán validas cuando se haga la renuncia correspondiente, se condené al titular por delito doloso o se vea involucrado en actos de corrupción y soborno. Los funcionarios públicos deben desempeñar su encargo respetando una serie de normas y valores establecidos en la teoría y la práctica como lo son, la responsabilidad, honestidad, tolerancia y servicio al público.

#### **4.3.2 Facultades**

El artículo 208 de la Ley Orgánica Municipal del Estado determina que las facultades y obligaciones de los coordinadores municipales son las siguientes:

“1.- Recibir las quejas de la población y remitirlas a la Comisión Estatal de Derechos Humanos, por conducto de sus visitadurías, conforme al Reglamento Interno de ese organismo;

---

<sup>85</sup> Trujillo Flores, Tomas. Entre la ley y la praxis Coordinaciones Municipales de Derechos Humanos en el Estado de México. Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. Pág. 341.

- II.- Informar a la Comisión Estatal de Derechos Humanos, acerca de presumibles violaciones a los derechos humanos por actos u omisiones de naturaleza administrativa de cualquier autoridad o servidor público que residan en el municipio de su adscripción;
- III.- Conciliar, con la anuencia de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, las quejas que por su naturaleza estrictamente administrativa lo permitan;
- IV.- Llevar el seguimiento de las recomendaciones que el organismo estatal dirija a las autoridades o servidores públicos del Ayuntamiento;
- V.- Vigilar que se elaboren y rindan oportunamente los informes que la Comisión Estatal de Derechos Humanos, solicite a la autoridad municipal, los cuales deberán contener la firma del servidor público respectivo;
- VI.- Promover el respeto a los derechos humanos por parte de los servidores públicos del Ayuntamiento, por medio de cursos de capacitación y actualización;
- VII.- Fortalecer la práctica de los derechos humanos con la participación de los organismos no gubernamentales del municipio;
- VIII.- Asesorar a las personas, en especial a los menores, personas de la tercera edad, indígenas, discapacitados y detenidos o arrestados por autoridades municipales, por la comisión de faltas administrativas, a fin de que les sean respetados sus derechos humanos;
- IX.- Impulsar la protección de los derechos humanos, promoviendo, según las circunstancias del municipio, las disposiciones legales aplicables;
- X.- Proponer acuerdos y circulares que orienten a los servidores públicos del Ayuntamiento para que, durante el desempeño de sus funciones, actúen con pleno respeto a los derechos humanos; y
- XI.- Organizar actividades para la población a efecto de promover el fortalecimiento de la cultura de los derechos humanos<sup>86</sup>.

Como servidor público, cuenta con diversas obligaciones, dentro de ellas destaca: la elaboración de un informe semestral el cual se presenta al cabildo en sesión solemne, utilizar los recursos que sean aprobados para su funcionalidad, bajo los criterios de austeridad y racionalidad delineados por la Comisión Estatal y el de representar a la coordinación municipal. El informe, es un mecanismo que sirve para determinar si ésta actúa bajo los criterios de eficacia y eficiencia y si los resultados son satisfactorios para la Población, con dicho informe el Ayuntamiento tiene la oportunidad de mejorar las deficiencias que presente la coordinación, analizar y capacitar a los funcionarios de las áreas administrativas que inciden en violaciones a los derechos humanos, medir si el índice de difusión del tema es

---

<sup>86</sup> Artículo 208 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Baja California Sur.

positivo o negativo y proponer los mecanismos necesarios que disminuyan las transgresiones más denunciadas por parte de la población.

Actualmente se ha criticado mucho el desempeño de las defensorías en el orden federal y estatal por parte de organismos no gubernamentales y medios de comunicación masiva. Se ha destinado un gran presupuesto a dichas instituciones y las violaciones a las garantías y derechos, ya sea en el plano individual o colectivo no se ven disminuidos. A nivel municipal, el desempeño responsable y eficaz de los miembros que conforman la defensoría, posiblemente permita generar mayor certidumbre sobre las resoluciones que se emitan y aumentar la credibilidad que se tiene de dichas instituciones.

Debido a que la Ley Orgánica Municipal no señala las facultades de los demás miembros que integran la coordinación, se tomará el ejemplo de la municipalidad de Los Cabos, señalados en el Reglamento Interno de la Coordinación Municipal; las facultades del secretario visitador son: llevar al corriente el libro de gobierno y de correspondencia, coadyuvar al personal en materia del presupuesto, informar a la Comisión Estatal sobre violaciones de autoridades estatales y municipales en caso de ser necesaria su intervención, investigar presuntas violaciones de servidores públicos municipales y tratar de conciliar las presuntas violaciones entre las autoridades y los agraviados. El Subcoordinador delegacional tendrá las atribuciones anteriores sólo que a nivel delegacional. En el caso de Cabo San Lucas, éste se coordinará con la dirección de turismo con la finalidad de promocionar y divulgar el tema.

#### **4.4 Enlaces Municipales de Derechos Humanos. Estado de Hidalgo**

En materia de derechos humanos, el artículo 194 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo establece un vínculo de coordinación entre los ayuntamientos y las comisiones estatales de derechos humanos. Aunque en algunos municipios el tema de los derechos humanos se ve desde una perspectiva intrínseca al

Ayuntamiento, los enlaces institucionales fungen como defensores. En este Estado, dicha responsabilidad se delega a los regidores municipales quienes son electos por la población y en la mayoría de los casos cuentan con la confianza y respeto de los gobernados. Aunque a simple vista parece ser la forma idónea de tratar el tema en cuanto a recursos y trámites se refiere, la instalación de un organismo separado de los miembros del Ayuntamiento es indispensable, esto por la relación que hay entre los miembros que puede resultar inconveniente al momento de investigar las denuncias o tener que turnar el caso a la visitaduría correspondiente.

#### **4.4.1 Integración**

En el caso del Estado de Hidalgo, no hay una instancia defensora plenamente establecida; sin embargo, de los 84 municipios que integran la entidad federativa, todos cuentan con un enlace institucional a cargo de los regidores municipales, quienes integran comisiones permanentes de derechos humanos. Conforme al artículo 194 de la Ley Orgánica Municipal, “Se prevé la creación de un enlace institucional con la Comisión de Derechos Humanos, preferentemente un regidor, que actuará como vínculo con facultades de fomentar e impulsar la cultura de este tipo de derechos”<sup>87</sup> Del total de enlaces institucionales en los municipios sólo 51 son regidores, de los cuáles 26 son hombres y 25 mujeres, los restantes son servidores públicos dependientes de la administración municipal.<sup>88</sup>

En este caso se pueden establecer ciertas contrariedades; por un lado, se encomienda dicha tarea a un regidor municipal, lo que aparentemente disminuye la necesidad de establecer instituciones perezosas que no den resultados positivos, además de que los costos podrían ser menores y las autoridades

---

<sup>87</sup> Artículo 194 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo. Última reforma publicada en el periódico oficial el 9 de agosto de 2010.

<sup>88</sup> Solicitud de información realizada a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo con folio de respuesta 0000713

electas por la población se involucrarían en el tema de los derechos humanos; por otro lado, encontramos que no hay plena seguridad de que dicha autoridad actúe de manera imparcial en la interposición de quejas hacia servidores públicos municipales.

Sin duda alguna, ciertas características deben ser estudiadas y debatidas de fondo para estructurar de forma adecuada el sistema de defensa en toda la República Mexicana. En el caso de los municipios de Hidalgo, los enlaces institucionales no tienen la responsabilidad de realizar investigaciones, sólo actúan bajo los esquemas de difusión, capacitación, asesoría y coordinación que si bien son necesarias para consolidar nuestro objeto de estudio, resultan insuficientes en la disminución de transgresiones hacia la población.

#### **4.4.2 Facultades**

El artículo 144 de la Ley orgánica municipal del Estado de Hidalgo establece que dentro de sus principales funciones se encuentran:

- I. “Diseñar las políticas municipales para la defensa y promoción de los derechos humanos;
- II. Orientar a la población hacia las vías que puede utilizar para la defensa de sus derechos humanos;
- III. Representar y mantener la coordinación del Ayuntamiento con la Comisión de Derechos Humanos del Estado;
- IV. Impulsar todas las actividades que desarrolle el Ayuntamiento en la elaboración de las disposiciones legales aplicables, la protección y promoción de los derechos humanos, principalmente los de carácter cívico, político, económico, social, cultural y ambiental, según las circunstancias del municipio; al igual que en los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación de los planes de desarrollo y programas operativos;
- V. Promover el respeto a los derechos humanos por parte de los servidores públicos del Ayuntamiento, por medio de cursos de capacitación y actualización;
- VI. Organizar actividades con los sectores social y privado, en las que se promueva entre la población el fortalecimiento de la cultura de los derechos humanos;

- VII. Llevar en coordinación con la Comisión de Derechos Humanos del Estado, el seguimiento de las recomendaciones que aquel organismo dirija a los servidores públicos del Ayuntamiento;
- VIII. Vigilar que se elaboren y rindan oportunamente los informes que la Comisión de Derechos Humanos solicite a la autoridad municipal, los cuales deberán contener la firma del servidor público respectivo;
- IX. Asesorar, en especial a los menores de edad, personas de la tercera edad, indígenas, discapacitados y detenidos o arrestados por autoridades municipales, por la comisión de faltas administrativas, a fin de que le sean respetados sus derechos; y
- X. Las demás que le otorguen las leyes y reglamentos”.

Se presume que los enlaces institucionales son capacitados por las comisiones estatales, para que estos, a su vez, capaciten a los servidores públicos municipales evitando actos incongruentes a su cargo que vulneren algún derecho, además de difundir el tema en todos los rincones del municipio, y atender a grupos específicos. Aunque son funciones coordinadas, la Comisión Estatal funge como vigilante de posibles violaciones por parte de autoridades municipales.

#### **4.5 Defensorías Municipales de Derechos Humanos. Estado de México**

El Estado de México es una de las entidades que más trabajos ha realizado para consolidar y fortalecer su papel como defensor y garante de los derechos humanos. El fundamento legal de las defensorías se establece desde la Ley Orgánica Municipal en el artículo 147-C y obliga a todos los municipios a armonizar su reglamentación para instituir dichos órganos. Esta entidad cuenta con 125 municipios y todos cuentan con sus defensorías municipales de derechos humanos, las cuales, se vinculan con las visitadurías generales de la Comisión Estatal manteniendo una firme relación entre ambos gobiernos. Es de las primeras entidades federativas que modifica su legislación con la firme intención de contribuir a la institucionalización de los derechos humanos desde el municipio. Siendo una de las entidades más pobladas, se requiere de la implementación de programas y la instalación de mecanismos de defensa y promoción de derechos y garantías.

El Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Defensorías Municipales de Derechos Humanos del Estado de México (en adelante reglamento), menciona que desde el 3 de enero de 1995 mediante decreto número 65 se reformó la Ley Orgánica Municipal con la finalidad de que, en cada Ayuntamiento se crearan este tipo de coordinaciones de derechos humanos, que contarían con plena autonomía en sus decisiones. El trabajo que realizan las defensorías, está coordinado con la Secretaría General y las Visitadurías Generales que forman parte de la comisión estatal, generando mayores niveles de corresponsabilidad entre ambos niveles de gobierno y sus instituciones.

#### **4.5.1 Integración**

Las defensorías municipales están integradas por el defensor municipal, personal técnico y administrativo y servidores públicos que el Ayuntamiento autorice para el cumplimiento de las funciones. Para la elección del defensor, se realiza una convocatoria abierta a toda la población, éste dura en su cargo 3 años con la posibilidad de ser reelecto por el mismo periodo una sola vez. La convocatoria se publica y permanece así durante quince días hábiles. Ésta se hará del conocimiento de diversas organizaciones civiles interesadas en participar. Cuando se ha elegido el defensor se dispondrá a tomar protesta en sesión de cabildo, en donde estará presente el titular de la Comisión Estatal de Derechos Humanos. El demás personal administrativo será nombrado y removido por el defensor de acuerdo a la normatividad aplicable.

#### **4.5.2 Facultades**

El artículo 147-K, establece las principales atribuciones del Defensor Municipal entre las que destacan:

“I. Recibir las quejas de la población de su municipalidad y remitirlas a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, por conducto de sus visitadurías, en términos de la normatividad aplicable;

- II.** Informar a la Comisión de Derechos Humanos del Estado, acerca de presumibles violaciones a los derechos humanos por actos u omisiones de naturaleza administrativa de cualquier autoridad o servidor público que residan en el municipio de su adscripción;
- III.** Observar que la autoridad municipal rinda de manera oportuna y veraz los informes que solicite la Comisión de Derechos Humanos;
- IV.** Verificar que las medidas precautorias o cautelares solicitadas por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México sean cumplidas en sus términos, una vez aceptadas por la autoridad dentro de su municipio;
- V.** Elaborar acta circunstanciada por hechos que puedan ser considerados violatorios de derechos humanos que ocurran dentro de su adscripción, teniendo fe pública solo para ese efecto, debiendo remitirla a la Visitaduría correspondiente dentro de las 24 horas siguientes;
- VI.** Practicar conjuntamente con el Visitador respectivo las conciliaciones y mediaciones que se deriven de las quejas de las que tenga conocimiento, conforme lo establecen la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México y su reglamento;
- VII.** Coadyuvar con la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México en el seguimiento de las recomendaciones que el organismo dicte en contra de autoridades o servidores públicos que residan o ejerzan funciones dentro del municipio;
- VIII.** Proponer medidas administrativas a los servidores públicos para que durante el desempeño de sus funciones, actúen con pleno respeto a los derechos humanos;
- IX.** Desarrollar programas y acciones tendentes a promover los derechos humanos;
- X.** Fomentar y difundir la práctica de los derechos humanos con la participación de organismos no gubernamentales del municipio;
- XI.** Participar en las acciones y programas de los organismos no gubernamentales de derechos humanos de su municipio, así como supervisar las actividades y evento que éstos realicen;

**XII.** Asesorar y orientar a los habitantes de su municipio, en especial a los menores, mujeres, adultos mayores, personas en discapacidad, indígenas y detenidos o arrestados, a fin de que les sean respetados sus derechos humanos;

**XIII.** Participar, promover y fomentar los cursos de capacitación que imparta la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México”.<sup>89</sup>

Además, promueve los derechos de la niñez, adolescentes, mujeres, adultos mayores, personas con discapacidad, indígenas y de todos los grupos en situación de vulnerabilidad. También puede elaborar actas circunstanciadas por hechos que pueden considerarse violatorios de los derechos humanos teniendo fe pública para este efecto, deberá remitirla por conducto de la visitadurías correspondiente dentro de las 24 horas siguientes.

Las defensorías se vinculan con las visitadurías generales para recibir asesoría y capacitación. Para la pronta atención, ésta tiene que reunir un expediente que conjunte las quejas recibidas por la población y remitirlas inmediatamente a la visitadurías, cuando se abra un expediente hacia algún Ayuntamiento o servidor público se notificará inmediatamente al defensor para dar el seguimiento correspondiente. Cada año, las defensorías municipales informan a la secretaría técnica su plan anual de trabajo, en éste se incluyen las actividades a realizar de forma programada, a través del Sistema Integral de Defensorías Municipales (SIDEMUN), se presentan informes trimestrales que son revisados por la secretaría con el fin de verificar el cumplimiento de objetivos y metas establecidos previamente en el plan anual.

Con el objetivo de ayudar a las defensorías municipales en el desempeño de sus funciones, se crean Comités de Defensores Municipales de Derechos Humanos como órganos colegiados encargados de proponer mecanismos y procedimientos necesarios para el cumplimiento de su objeto. Se integra de la siguiente forma: “I.

---

<sup>89</sup> Artículo 147-k de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Un presidente, que es el visitador general de la región correspondiente, II. Un secretario técnico, que será designado de entre los Defensores Municipales de la región que corresponde, quién durará en su cargo un año; y Vocales, que son los defensores de la región respectiva y un representante de la Secretaría Técnica. Los miembros de los comités de Defensores Municipales tienen voz y voto. Los cargos de los integrantes de los Comités serán honoríficos”.<sup>90</sup>

Las principales atribuciones de los Comités son: Sugerir procedimientos y estrategias para armonizar criterios y homologar prácticas relativas a las defensorías, y proponer mecanismos para que se cumplan de manera uniforme las atribuciones de las mismas. “Los servidores públicos adscritos a las Defensorías Municipales serán responsables por el incumplimiento a las disposiciones señaladas en el presente Reglamento, en términos de lo establecido en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios. Los Defensores municipales deben informar al titular del Órgano de Control Interno Municipal, sobre presuntas irregularidades en que incurran los servidores públicos adscritos a las Defensorías Municipales y de aquellos que se relacionen con el funcionamiento de la misma, para que en el ejercicio de sus atribuciones, determinen lo que con estricto apego a derecho correspondan”.<sup>91</sup>

#### **4.6 Comisión Municipal de Derechos Humanos. Estado de Nayarit**

El artículo 102 de la Ley Municipal para el Estado de Nayarit, establece que: “La Comisión Municipal de Derechos Humanos, es un organismo descentralizado de los Ayuntamientos con personalidad jurídica, patrimonio propio e integración plural, que tiene como finalidades esenciales la protección, defensa, promoción, estudio, divulgación y vigilancia de los derechos humanos en el municipio. Los procedimientos que se sigan ante la Comisión deberán ser breves, sencillos, y

---

<sup>90</sup> Artículo 23 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Defensorías Municipales de los Derechos Humanos.

<sup>91</sup> *Ibidem*. Artículo 33 y 34

estarán sujetos a las mínimas formalidades esenciales requeridas para la integración del expediente respectivo. Se seguirán, además, de acuerdo con los principios de inmediatez, concentración, rapidez, procurando, en la medida de lo posible, el contacto directo con los quejosos, denunciantes, autoridades y servidores públicos, para evitar la dilación de las comunicaciones escritas, haciéndose efectiva en todos los casos la suplencia de la queja de conformidad con el reglamentos que expida el Ayuntamiento”.

Sin embargo, en la actualidad, la plena autonomía de las defensorías municipales es trascendental para su desenvolvimiento en la esfera pública. “La independencia y autonomía de tales instancias es la única forma de garantizar que su labor sea imparcial, imbuida de plena autoridad moral y, por tanto, racional y neutra políticamente hablando, en una palabra: eficaz. Conseguirlo no es sencillo, reclama un verdadero compromiso social, una actitud de profundo respeto a los gobernados, un autentico deseo de superación profesional conjunta, un interés genuino de realizar un servicio público pleno y una exigencia apremiante por lograr mejores resultados en la labor pública”.<sup>92</sup>

#### **4.6.1 Integración**

La presente Comisión está integrada por un presidente, un secretario ejecutivo, un visitador general y visitadores adjuntos que tienen una función ejecutiva, además cuenta con un Consejo ciudadano que estará integrado preferentemente por un abogado, una mujer, un médico, un maestro y tres ciudadanos no miembros del servicio público, sus funciones serán propositivas. El papel que juegan los consejos ciudadanos es de vital importancia, ya que son representantes ciudadanos. Se seleccionan personas comprometidas y responsables para

---

<sup>92</sup> Artículo de Trujillo, Flores Tomas. Entre la ley y la praxis. Coordinaciones Municipales de Derechos Humanos.

integrarlo, personas con la capacidad de influir a través de conocimientos sobre el rumbo de los derechos humanos en su comunidad y a nivel local.

Aunque siendo organismo descentralizado, el presidente municipal tiene notable influencia sobre la integración, la selección de personal y funcionamiento. Tal es el caso de la Comisión de Tepic, la cual se encuentra bajo el mando de un presidente designado por el Ayuntamiento a propuesta del presidente municipal, dura en su cargo 3 años con posibilidad de prórroga por un periodo igual. El secretario ejecutivo y el visitador general son nombrados por el Ayuntamiento a propuesta del presidente de la Comisión de Derechos Humanos Municipal, al igual que el Consejo ciudadano.<sup>93</sup>

En su calidad de organismo descentralizado, debe coordinarse con la Comisión Estatal y nacional en todas las acciones que se requieran, y de forma específica, se le prohíbe atender asuntos de índole electoral, laboral y jurisdiccional. La Comisión tiene la competencia para proteger, defender, promover, divulgar y vigilar los derechos humanos de su demarcación territorial cuando se transgredan por parte de servidores públicos o particulares con anuencia de autoridades municipales. En muchos municipios prevalecen las prácticas corruptas, es decir, particulares con los medios suficientes se auxilian de servidores públicos para lograr beneficios personales o para ciertos grupos perjudicando a terceros. Esta es una práctica muy poco reconocida, debido a que no se logra identificar a los servidores públicos que actúan como intermediarios para beneficio de particulares. Es un gran avance que en las comisiones municipales de Nayarit se quieran imputar dichos actos.

---

<sup>93</sup> Artículo 8 y 9 del Reglamento Interno de la Comisión Municipal de Derechos Humanos y Justicia Administrativa del Ayuntamiento de Tepic, Nayarit.

#### 4.6.2 Facultades

El artículo 104 de la Ley Municipal del Estado de Nayarit establece las principales funciones de la Comisión Municipal de Derechos Humanos:

I.- Recibir quejas o denuncias y conocer e investigar de oficio de presuntas violaciones de los derechos humanos atribuidas a autoridades municipales y a particulares que presten un servicio público municipal concesionado;

II.- Realizar denuncias de oficio o a instancia de cualquier persona ante las comisiones nacional o estatal de derechos humanos, por presuntas violaciones que cometan autoridades federales o estatales;

III.- Solicitar a las autoridades municipales señaladas como responsables, informe sobre el asunto sujeto a su investigación. Para dar cumplimiento a la atribución que se precisa en el inciso I, las autoridades municipales estarán obligadas a atender cualquier solicitud de la Comisión Municipal de Derechos Humanos, en el desempeño de sus funciones;

Las autoridades municipales que no atiendan y auxilien en las investigaciones a la Comisión Municipal de Derechos Humanos, se harán acreedoras a las sanciones y responsabilidades señaladas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y en las demás disposiciones jurídicas aplicables dictadas por el Ayuntamiento; Los particulares que presten servicios públicos municipales concesionados que no colaboren con la Comisión Municipal de Derechos Humanos, en el ejercicio de sus investigaciones, serán sancionados por la autoridad municipal conforme a derecho;

IV.- Emitir recomendaciones públicas, autónomas, no vinculatorias, y denuncias y quejas en contra de las autoridades respectivas;

V.- Procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades en los casos de faltas a los bandos y reglamentos de policía y buen gobierno por parte de aquellos;

VI.- Orientar a los particulares en la defensa de sus derechos cuando la queja o denuncia presentada ante ella no sea de su competencia;

VII.- Tramitar las inconformidades que mediante los recursos de queja o impugnación promuevan en su contra los quejosos o denunciante ante la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit, previstos por el artículo 105 fracción X del presente ordenamiento legal;

VIII.- Presentar anualmente un informe al Ayuntamiento sobre el ejercicio de sus atribuciones, mismo que hará público por los medios adecuados;

IX.- Formular propuestas de reforma a las disposiciones jurídicas municipales y a las prácticas administrativas que sean de la competencia del Ayuntamiento que redunden en una mejor protección de los derechos humanos de la población;

X.- Fomentar la cultura de los derechos humanos en el municipio;

- XI.- Coordinarse con organismos estatales y nacionales tendientes a lograr una mejor defensa y promoción de los derechos en nuestro estado; y
- XII.- Las demás que le confiere el reglamento interno u otras disposiciones aplicables”.

El Reglamento de la Comisión del municipio de Tepic, establece claramente las obligaciones de cada miembro de la Comisión en los artículos 10,11 y 12; dentro de las facultades y obligaciones del presidente destacan: establecer los lineamientos internos de la comisión; representarla legalmente en los asuntos de su competencia; elaborar el anteproyecto del presupuesto anual y el ejercicio que haya hecho del mismo. Al igual que en los ejemplos anteriores, debe presentar un informe anual sobre sus actividades al Ayuntamiento y posteriormente hacerlo público; puede formular propuestas de reforma sobre el tema para una mejor protección de los derechos y fomentar la cultura de los mismos al interior del municipio.

El secretario ejecutivo, colabora con el presidente en la elaboración del informe, organiza los expedientes y en ausencia del presidente, es el representante de la Comisión; el visitador general: admite o rechaza las quejas presentadas, inicia los oficios de investigación, intenta conciliar los conflictos surgidos entre particulares y autoridades, formula los proyectos de recomendaciones y brinda asesoría a las personas cuando la queja o denuncia interpuesta no sea de la competencia de la Comisión.

#### **4.7 Recursos municipales en materia de derechos humanos**

Un órgano de gobierno no puede cumplir las actividades que están a su cargo si no cuenta con los recursos indispensables. Para poder emprender las acciones correspondientes, las instancias municipales deben contar con un presupuesto considerable. El Ayuntamiento debe realizar un análisis detallado de las necesidades económicas de dicha institución al momento de otorgar recursos. De acuerdo al artículo 19 del citado Reglamento Interno de la Coordinación municipal de Derechos Humanos, el patrimonio de la Coordinación Municipal de los Cabos,

Baja California se integra por: “I. Los bienes muebles que actualmente tiene y los que posteriormente se adquieran, II. Los inmuebles que se adquieran, III. El presupuesto que asigne el H. Ayuntamiento, IV. Las donaciones, subsidios y aportaciones que le hagan Organismos Internacionales, Dependencias Federales, Estatales y Municipales, así como otras personas físicas o morales haciendo del conocimiento del H. Ayuntamiento”. Todos los recursos con que cuente la coordinación son indispensables para el cumplimiento de sus funciones.

Los recursos se utilizan de forma prioritaria ya que son escasos, y dependiendo de su desempeño aumenta o disminuye cada año. El presupuesto que se designe cada año a las defensorías tiene que adaptarse a las necesidades y problemas de mayor relevancia. En el caso del estado de México, el municipio de Tlalnepantla de Baz y de acuerdo a la información disponible, en el año 2011 de un presupuesto total de \$2 568 288 456. 62 se dio a la Defensoría municipal la cantidad de \$2 434 457. 99. Es un presupuesto considerable ya que es de los municipios más poblados de la entidad federativa. A continuación el cuadro 4.1, muestra la cantidad de recursos otorgados a las defensorías de derechos humanos de tres municipios del Estado de Nayarit.

<b>CUADRO 4.1 CUADRO COMPARATIVO DEL PRESUPUESTO DE LAS COMISIONES MUNICIPALES DE DERECHOS HUMANOS DE NAYARIT</b>			
	2010	2011	2012
<i>Tepic</i>			
<i>Presupuesto Total</i>	\$1,021,307,903	\$1,068,373,297	\$1,100,451,964
<i>CMDH</i>	\$580,200.00	\$644,040.00	\$690,048.00
<i>Compostela</i>			
<i>Presupuesto Total</i>	\$209,180,292.70	\$209,448,146.44	\$206,451,036.00
<i>CMDH</i>	\$60,000.00	\$60,000.00	\$60,000.00
<i>Tuxpan</i>			
<i>Presupuesto Total</i>	\$83,933,460.00	\$80,327,254.00	\$84,201,008.00
<i>CMDH</i>	\$100,000.00	\$100,000.00	\$100,000.00

Elaboración propia con base en los presupuestos de egresos municipales de Tepic, Compostela y Tuxpan.

Se observa que el presupuesto que se otorga a nivel municipal es mínimo en comparación con lo otorgado en el ámbito nacional y estatal. En los últimos años los recursos asignados a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) son los siguientes: En 2010 el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) fue de \$3 176 332 000 000.00 y se otorgó a la CNDH la cantidad de \$889,578, 369, en 2011 el PEF fue de \$3 438 895 500 000. 00 y la cantidad entregada a la CNDH ascendió a \$1 101 717 930, en 2012 el PEF se conformó con \$3 706 922 200 000.00 y le suministro \$1 280 276 629.

Resulta obvio que las actividades que realiza la CNDH son costosas y que debido a ello se necesita más presupuesto, hace no más de una año se creó la sexta visitaduría general, lo cual implica mayores recursos; sin embargo, los ayuntamientos tienen que considerar en el gasto público municipal un presupuesto mayor a las defensorías para el cumplimiento efectivo de todas sus actividades.

No es posible que a la fecha, los defensores municipales en algunos casos, ganen más que lo que se brinda a la misma institución, como es el caso del municipio de Compostela, Nayarit, en donde la información arroja que el titular de la Comisión Municipal percibe cerca de \$72 000 de salario y la comisión sólo cuenta con \$60 000, estos casos deben corregirse de forma urgente.

El tema de la defensa, difusión y respeto de los derechos humanos en los gobiernos municipales es actual. Como hemos visto son pocos los municipios que por la Ley Orgánica Municipal y el bando desempeñan las actividades necesarias para cumplir con esta tarea vital de la vida cotidiana. La información disponible no es suficiente para hacer un análisis que determine cuáles son las fortalezas y debilidades de cada una. Sólo cuatro estados han implementado los mecanismos necesarios, en algunos, los encargados son los regidores municipales y en los demás se desconocen los medios con que cuentan. No hay una visión general de lo que se pretende realizar para fortalecer la cultura de los derechos humanos en dicho nivel gobierno.

Dalia Moreno López menciona tres puntos que desde mi perspectiva resultan indispensables para fortalecer el camino. “1. La integración de la voz de los municipios en el debate de los derechos humanos, en las mesas de trabajo y en el Programa Nacional de Derechos Humanos con el fin de conocer las principales demandas de la población, retos y desafíos inmediatos que permitan dar respuesta responsablemente, 2. Impulsar una fuerte campaña nacional de capacitación y fortalecimiento institucional a escala local, no sólo para funcionarios sino para la misma ciudadanía desde el municipio mismo, 3. La armonización del sistema judicial entre la Federación, los estados y los municipios, con el fin de evitar los vacíos y mejorar la coordinación intergubernamental en el sistema de justicia mexicana”.<sup>94</sup>

La capacitación que se brinde a los servidores públicos es indispensable para el desempeño de su cargo. La vocación del servicio público es inexcusable de todo servidor o autoridad que integre el gobierno municipal. Los servidores públicos que interactúan con la sociedad a nivel municipal tienen la responsabilidad de estar capacitados para solucionar problemas, proponer alternativas de mejoramiento y para respetar los derechos de que goza cada individuo, uno de los problemas con el que cuentan la mayoría de los municipios es que no se cumple con los perfiles requeridos por el Ayuntamiento, los cargos están vendidos y permea el sistema de botín y compadrazgo creando altos niveles de impunidad y por lo tanto ningún beneficio a las comunidades.

Este problema no sólo se da en los municipios, el nivel estatal y federal lo presentan con mayor frecuencia. El proceso de selección y reclutamiento es muy diverso, y en la mayoría de los municipios es omiso, es decir, no utilizan ningún mecanismo de selección y mucho menos brindan capacitación sobre el quehacer y desempeño público. Las comisiones estatales brindan talleres, conferencias y

---

<sup>94</sup> Dalia López Moreno, El rol de los municipios en la agenda de los derechos humanos desde la perspectiva de la cohesión social.

cursos sobre el tema a los servidores municipales, esto para fortalecer la difusión y mejorar el trato hacia la población. Sin embargo, el gobierno municipal también tiene la responsabilidad de realizar las campañas de difusión necesarias hacia la sociedad.

Recordando que “El municipio es el ámbito político más próximo entre gobernados y gobernantes, es en la esfera local, en lo cotidiano, donde se ejercen los derechos ciudadanos, donde la gestión de bienes y servicios implica una relación directa con la burocracia local y los usuarios, donde se pone a prueba la democracia territorial, donde la participación social puede incidir directamente en el diseño y la participación de las políticas públicas. Es también el ámbito en donde se observa con claridad los males y carencias del país, la pobreza, la marginación, la injusticia, la inequidad en la distribución de la riqueza [...]” (Hernández, 2007: 9). El gobierno, está obligado a satisfacer las necesidades de la población, entre ellas, brindar la información necesaria sobre los derechos humanos para lograr una sociedad informada, responsable y exigente.

## CONCLUSIONES

La defensa de los derechos humanos es tema central en la vida del Estado democrático. En México a partir de la década de los noventa se inició un proceso ascendente en este sentido, que a la fecha no se consolida satisfactoriamente porque no ha bajado, como debiera ser, hasta el nivel municipal. Efectivamente, en nuestro país, como lo han hecho otras naciones del mundo, se ha dado la constitucionalidad de los derechos humanos en el marco del artículo 102 de la Constitución Política Federal, disponiéndose que el Congreso de la Unión y las legislaturas estatales deben establecer los organismos para la protección de estos derechos.

Sin embargo, a nivel municipal todavía se presenta un fuerte rezago legal y, por tanto, no existe en la gran mayoría de la entidades federativas, excluyendo al Distrito Federal que tiene otro régimen por ser el asiento de los poderes federales y capital de la nación, la obligatoriedad para que el gobierno municipal constituya el órgano o la instancia defensora correspondiente, quedando entonces dicha responsabilidad en las comisiones de derechos humanos de los estados, situación que aleja esta delicada misión del lugar donde la interacción entre el Estado y la sociedad es más frecuente, dinámica y, por esas mismas razones, proclive a la afectación de los derechos que la Constitución consagra para los habitantes de este país.

Para la vigilancia y atención inmediata de los derechos humanos en el ámbito municipal, deben existir defensorías de derechos humanos en todos los municipios sin importar si son o no de usos y costumbres. Pero estas defensorías no pueden ni deben ser parte de la estructura administrativa de los ayuntamientos como sucede en los casos que se trataron en el cuerpo de esta investigación, siendo el Estado de México la mejor explicación. Por el contrario, las defensorías tienen que armonizarse con la misma arquitectura institucional que las comisiones estatales y la nacional, de no hacerlo así, la autoridad se vuelve juez y parte, lo cual demerita, en mucho, el espíritu constitucional y la real democratización de la vida nacional.

Tal vez el argumento de no contemplar su creación generalizada en los municipios obedezca a las limitadas finanzas públicas municipales o a que la tarea puede garantizarse mejor desde las comisiones estatales; sin embargo, como no en todos los estados hay una regionalización de la comisión estatal suficiente, los afectados en sus derechos por la autoridad municipal se enfrentan cuando menos a cuatro situaciones: a) falta de difusión y por consecuencia su desconocimiento en reclamar una reivindicación a sus derechos; b) aun conociendo que existe una alternativa, la falta de recursos económicos para trasladarse hasta las oficinas regionales inhibe su decisión; c) a lo que se aúna la falta de transporte sobre todo el medio rural; y d) la amenaza directa o velada de la propia autoridad municipal.

Por lo anterior, sería importante que las legislaturas estatales realicen de manera conjunta con las comisiones de derechos humanos un diagnóstico sobre las actuales características de cobertura que han tenido estas últimas a nivel municipal, a efecto de valorar a fondo lo que acontece en la comunión cotidiana entre gobernantes y gobernados, diagnóstico que debe partir de una extensa consulta a los habitantes de los municipios rurales y urbanos pues sólo así se conocerá cómo y hasta dónde ha permeado el conocimiento y atención en el cumplimiento de las normas establecidas en la materia. De este modo, será posible determinar el tipo de ajustes que habrán de hacerse en la legislación para realmente asegurar la defensoría de los derechos humanos de todos los mexicanos estén donde estén.

Como se ha señalado, la vida municipal está regulada por el artículo 115 constitucional y las respectivas Leyes Orgánicas Municipales, desafortunadamente ninguna incluye cual será el papel del gobierno municipal como actor principal, en la defensa de los derechos humanos, por tanto, la modificación de la legislación respectiva resulta indispensable para incluir dicha encomienda. Aunque algunos estados de la República han emprendido reformas y modificado su legislación para permitir la participación de los municipios, resulta insuficiente por que no se les otorgan los recursos y atribuciones necesarias para crear y sostener una instancia defensora. A la fecha, las defensorías municipales señaladas en la

investigación, no cuentan con presupuesto directo, plena autonomía y en consecuencia, dependen de la voluntad del presidente municipal y fácilmente se confunde con una unidad administrativa más de la administración municipal.

A nuestra propuesta de bajar la defensoría de los derechos humanos hasta el municipio, se suma también la importancia que actualmente tiene el municipio como tercer orden de gobierno, obligando al Ayuntamiento a adueñarse de sus responsabilidades y desenvolverse como actor principal, capaz de mejorar las condiciones políticas, económicas, sociales y culturales de sus habitantes en términos de mandar sirviendo con estricto respecto a los derechos de la población que dirige y para la que administra los recursos públicos. En la actualidad las evidencias muestran que la participación municipal en la defensa y difusión de los derechos humanos ha sido nula, esto se debe a que han estado al margen de políticas y proyectos federales y/o estatales, como lo es el Programa Nacional de Derechos Humanos, instrumento que contempla las debilidades y fortalezas que se tienen en torno a la defensa de los derechos humanos y que demuestra la inexistencia de una cultura de los mismos.

Ante las diferencias que existen entre los municipios, principalmente en el aspecto de tamaño e ingresos, quizás la estrategia en principio no contemple la creación de más órganos a nivel municipal como lo expuse anteriormente, ya sea por el costo que implica o por la falta de profesionalización de los servidores públicos; pero a tal problema observado, puede iniciarse con una regionalización de las comisiones estatales con una visión de mayor proximidad. Hay municipios que son muy pequeños y otros están lejanos de la ciudad donde el papel de las comisiones es fundamental. Ahí la alternativa de la desconcentración es viable y factible, siempre y cuando a estas oficinas territoriales se les deleguen adecuados recursos humanos, financieros y materiales.

En el caso de los municipios de usos y costumbres, se debe reconocer por parte del gobierno su autonomía como pueblos y comunidades; pero, esto no limita a que se les brinde información contundente sobre los alcances del respeto a los

derechos humanos que establece la Constitución Nacional y las sanciones y consecuencias que conlleva el afectarlos deliberadamente, por omisión o por negligencia. El sistema de uso y costumbres por muy idóneo que sea para cada una de las comunidades indígenas no puede estar por encima de la norma constitucional y eso es lo que deben de comprender los habitantes de estas comunidades, sobre todo los hombres que siguen empeñados en suprimirle a la mujer derechos sociales y políticos. Esto por bien de las mismas comunidades debe cambiar paulatinamente, lo cual sólo podrá lograrse a través de la difusión continua y permanente de la política pública de los derechos humanos, aprovechando como punta de lanza programas específicos a través de los medios de comunicación que se supone son del pueblo.

La idea es fomentar y al tiempo consolidar la cultura de los derechos humanos, poniendo atención especial a la creación o recuperación de valores humanos y sociales, donde el conocimiento de derechos y obligaciones de unos y otros o de gobernantes y gobernados sea una materia regular en las escuelas desde el nivel básico, empezando por el preescolar. Sólo así podrán cambiarse los viejos esquemas autoritarios del poder público y atender el actual contenido del artículo primero constitucional, que impone la obligación para que “Todas las autoridades en el ámbito de su competencia” provean, respeten, protejan y garanticen los derechos humanos conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Las escuelas pueden ser un camino fundamental siempre y cuando los gobiernos federal y estatales integren a los planes de estudio y programas el tema del pleno respeto de los derechos humanos. Dicha tarea no es fácil, la participación de diversos sectores como lo son la familia, los medios de comunicación, las instituciones educativas y el mismo gobierno en cualquiera de sus niveles, será determinante para el pleno reconocimiento de los derechos que cada persona tutela y del fortalecimiento de la cultura de los derechos humanos.

El reconocimiento de los municipios como agentes transformadores y capaces de influir en la defensa de los derechos humanos, ampliará el panorama y la visión

que la sociedad tiene de las instituciones encargadas de brindarle asesoría en la protección de sus derechos. Además, con instancias a este nivel de atención el Estado realmente pondría a disposición de la sociedad un medio de defensa más cercano y accesible, sin que esto sea una limitante para la sociedad o los afectados a decidir ejercer su derecho en las instancias estatales.

Por todo lo antes expuesto propongo tres ejes para que los municipios cuenten con una instancia defensora de sus derechos humanos de manera inmediata y sin tanta burocracia.

- a) Que se obligue por ley, a que los ayuntamientos emitan convocatoria abierta para que las comisiones municipales de derechos humanos se integren con ciudadanos siguiendo el modelo del Estado de México. Para lo cual, deberán establecer los requisitos en el reglamento municipal y que por supuesto, no deben contravenir la normatividad nacional y subnacional.
- b) Que se realice una cruzada nacional de información y capacitación, a través de los medios de comunicación en conjunto con organizaciones de la sociedad civil, de acuerdo con los tiempos que determine el Estado. Todo esto, contemplando las características de cada municipio.
- c) Que en caso de imposibilidad de los municipios, por su escasa o falta de capacidades administrativas, entre el gobierno estatal de manera subsidiaria o complementaria, para brindar asesoría, difusión y capacitación a los servidores públicos y habitantes del municipio.

## FUENTES DE INFORMACIÓN

### BIBLIOGRAFÍA

Acuña Llamas, Francisco Javier (2003), *La Comisión Nacional de Derechos Humanos, una institución a medio camino*, Mandala Editores, México.

Aguilar Villanueva, Luis (1999), *Antología de Políticas Públicas*, Tomo II, Miguel Ángel Porrúa, México.

Carpizo, Jorge (1998), *Derechos Humanos y Ombudsman*, UNAM, México.

Fix-Zamudio, Héctor (1984), "Ombudsman", *Diccionario jurídico mexicano*, UNAM, México.

Galvis Ortiz, Lilia (2003), *Comprensión de los derechos humanos. Una visión para el siglo XXI*, Aurora, Bogotá.

García Ramírez, Sergio y Julieta Morales Sánchez (2011), *La reforma constitucional sobre derechos humanos (2009-2011)*, Porrúa, México.

González Parodi, Gretchen (2008), *Gobierno municipales en México*, Biblioteca de Ciencias Sociales y Humanidades, México.

Hernández Díaz, Jorge y Víctor Leonel Juan Martínez (2007), *Dilemas de la institución municipal, una incursión en la experiencia oaxaqueña*, Miguel Ángel Porrúa, México.

Maiorano, Jorge Luis (1999), *El Ombudsman defensor del pueblo y de las instituciones republicanas*, Ediciones Macchi, Buenos Aires.

Martínez Cabañas, Gustavo (1985), *La administración Estatal y Municipal de México*, Conacyt, México.

Maza Calviño, Emma Consuelo (2009), *Derechos Humanos México: retórica sin compromiso*, Flacso, México.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas de Derechos Humanos (2003), *Diagnostico sobre la situación de derechos humanos en México*, Mundi-Prensa, México.

Risso Ferrand, Martín (2006), *Derecho Constitucional*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.

Secretaría de Gobernación (2009), *Derecho Internacional Humanitario*, Dirección General de Compilación y consulta del Orden Jurídico Nacional, México.

----- (2010), *Lineamientos para la Redacción de Textos Normativos Estatales*, Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional, México.

----- (2010), *Lineamientos para la Redacción de Textos Normativos Municipales*, Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional con la colaboración del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, México.

Secretaría de Relaciones Exteriores (2011), *Informe de México: Avances y desafíos en materia de Derechos Humanos*, Dirección General de Derechos Humanos y Democracia, México.

Vázquez García, Verónica (2011), *Usos y costumbres y ciudadanía femenina*, Miguel Ángel Porrúa, México.

Venegas Álvarez, Sonia (1998), *Origen y devenir del Ombudsman ¿Una institución encomiable?*, UNAM, México.

## **ARTICULOS**

Comisión Nacional de Derechos Humanos (2004), *Gaceta de la CNDH*, Número 165, Centro de documentación y biblioteca CNDH, México.

Cordero Torres, Jorge Martín (2011), *La administración Pública y los derechos humanos en México*, Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal, Ciencia y Sociedad, Número 1, Enero-Marzo, Instituto Tecnológico de Santo Domingo, República Dominicana.

Gómez González Gerardo y Carlos Urbalejo (2006), *Derechos Humanos, autonomía y poder local indígena en México (Sus perspectivas ante la globalización)*, Revista Ra Ximhai, Número 1, enero abril, Universidad Autónoma Indígena de México, México.

López Modiardín, Adriana (1999), *Los acuerdos de San Andrés y los gobiernos autónomos de Chiapas*. Revista Espiral, Número 14, Enero-Abril, Universidad de Guadalajara, México.

## **LEGISLACIÓN**

Código Municipal para el Estado de Chihuahua

Código Municipal para el Estado de Coahuila

Código Municipal para el Estado de Tamaulipas

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado de Aguascalientes

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur

Constitución Política del Estado de Campeche

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas

Constitución Política del Estado de Chihuahua

Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero

Constitución Política del Estado de Hidalgo

Constitución Política del Estado de Jalisco

Constitución Política del Estado de México

Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León

Constitución Política del Estado Libre y Soberanos de Oaxaca

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla

Constitución Política del Estado de Querétaro

Constitución Política del Estado de Quintana Roo

Constitución Política del Estado de San Luis Potosí

Constitución Política del Estado de Sinaloa

Constitución Política del Estado de Sonora

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco

Constitución Política del Estado de Tamaulipas

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala

Constitución Política de Veracruz de Ignacio de la Llave

Constitución Política de Yucatán

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas.

Convención Americana sobre Derechos Humanos

Cuarto informe de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes de los Hombres

Declaración Universal de los Derechos Humanos

Decreto de acuerdo de Creación de la Comisión Intersecretarial para la atención de los Compromisos Internacionales en Materia de Derechos Humanos

Estatuto de la Corte Penal Internacional

Estudio de Armonización de la Legislación de las Entidades Federativas respecto de los Instrumentos internacionales de Derechos Humanos elaborado por la CNDH.

Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca

Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

Ley de la Comisión Estatal de derechos humanos de Aguascalientes

Ley sobre la Procuraduría de los Derechos Humanos y Protección Ciudadana de Baja California

Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Baja California Sur

Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche

Ley del Consejo Estatal de los Derechos Humanos de Chiapas

Ley de La Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chihuahua

Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila

Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Colima

Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Durango

Ley para la protección de derechos humanos de Guanajuato

Ley que crea la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos y establece el procedimiento en materia de desaparición involuntaria de personas del Estado de Guerrero

Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo

Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco

Ley de la Comisión de Derechos humanos del Estado de México

Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Michoacán

Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos

Ley Orgánica de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit

Ley que crea la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Nuevo León

Ley de la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos el Estado Libre y Soberano de Oaxaca

Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla

Ley de Derechos Humanos del Estado de Querétaro

Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo

Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de San Luis Potosí

Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Sinaloa

Ley que crea la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Sonora  
Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tabasco  
Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas  
Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala  
Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos para el Estado de Veracruz  
Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán  
Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas  
Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos  
Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes  
Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California  
Ley Orgánica del Gobierno Municipal del Estado de Baja California Sur  
Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche  
Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas  
Ley del Municipio Libre del Estado de Colima  
Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango  
Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero  
Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo  
Ley Orgánica Municipal del Estado de Jalisco  
Ley Orgánica Municipal del Estado de México  
Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán  
Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos  
Ley Municipal para el Estado de Nayarit  
Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León  
Ley Municipal para el Estado de Oaxaca  
Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla

Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro

Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo

Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí

Ley de Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa

Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora

Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco

Ley Municipal del Estado de Tlaxcala

Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Veracruz

Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán

Ley Orgánica del Municipio del Estado de Zacatecas

Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos

Presupuesto de Egresos de la Federación 2010, 2011 y 2012

Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal de Tepic, Nayarit 2010, 2011 y 2012

Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal de Compostela, Nayarit 2010, 2011 y 2012

Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal de Tuxpan, Nayarit 2012, 2011 y 2012

Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Tercer informe de actividades de la visitadurías general de Nayarit.

## **REGLAMENTACIÓN MUNICIPAL**

Bando de policía y buen gobierno del municipio de Irapuato, Guanajuato.

Bando municipal del H. ayuntamiento constitucional de Tlalnepantla de Baz, México 2013-2015.

Reglamento Interno de la Coordinación Municipal de los derechos Humanos, del Municipio de Los Cabos, Baja California Sur

Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Defensorías Municipales de los Derechos Humanos del Estado de México

Reglamento Interior del Ayuntamiento del Municipio de Arroyo Seco, Querétaro

Reglamento Interno de la Comisión Municipal de Derechos Humanos y Justicia Administrativa del Ayuntamiento de Tepic, Nayarit.

## **SITIOS WEB**

Asamblea General de las Naciones Unidas. Conferencia mundial de derechos humanos. En:

<http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/666fb9a0b0e796e3802568fd0037b207?Opendocument>.

Censo de Población y Vivienda 2010. Disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?src=487&e=15>.

Comisión Nacional de Arbitraje Médico, consultado el 30 de septiembre de 2012. Disponible en: <http://www.conamed.gob.mx/conocenos/decreto.php?seccion=78>

Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Disponible en: [http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2&Itemid=4](http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=2&Itemid=4)

Comisión de Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo. Portal de Internet: <http://www.derechoshumanosqroo.org.mx/portal/portal/QuienesSomos/Antecedentes.php>.

Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia. Disponible en: [http://www.sep.gob.mx/es/sep1/Consejo\\_Nacional\\_para\\_la\\_Infancia\\_y\\_la\\_Adolescencia\\_Informe\\_20072009](http://www.sep.gob.mx/es/sep1/Consejo_Nacional_para_la_Infancia_y_la_Adolescencia_Informe_20072009)

Defensoría de Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca. Disponible en: <http://www.derechoshumanosoaxaca.org/newcddho/cddho/cddho.php>

Definición de programa especial de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público: Portal de internet [http://www.shcp.gob.mx/RDC/Paginas/programas\\_plan\\_desarrollo.aspx](http://www.shcp.gob.mx/RDC/Paginas/programas_plan_desarrollo.aspx).

Guía técnica 2. Marco jurídico y reglamentación municipal. Disponible en: [http://www.e-local.gob.mx/work/resources/guias\\_tecnicas/guia02.htm](http://www.e-local.gob.mx/work/resources/guias_tecnicas/guia02.htm).

Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, consultado el 30 de septiembre de 2012. Disponible en: <http://www.inea.gob.mx/index.php/portal-inea/nuestrabc/nquienesbc.html>

Instituto Nacional de las mujeres, Consultado el 30 de septiembre de 2012. Disponible en: <http://www.inmujeres.gob.mx/>

Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, Consultado el 30 de septiembre de 2012. Disponible en: [http://www.inapam.gob.mx/es/INAPAM/Conoce\\_INAPAM](http://www.inapam.gob.mx/es/INAPAM/Conoce_INAPAM)

La cultura de los derechos humanos. Ponencia presentada en el congreso nacional "Derecho y Docencia" en la ciudad de Xalapa, Veracruz en 2001, pág. 1. Disponible en: <http://www.letrasjuridicas.com/Volumenes/7/moreno7.pdf>.

López Rivas, Gilberto, *Acteal 14 años de impunidad*, en la jornada 18 de diciembre de 2011. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2011/12/18/opinion/016a1pol>

Moreno, López, Dalia. *El rol de los municipios en la agenda de los derechos humanos desde la perspectiva de la cohesión social*. Disponible en: [www.fenam.org.mx/site/index.php?option=com...task](http://www.fenam.org.mx/site/index.php?option=com...task)

Municipios en cifras. Disponible en: [http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC\\_Los\\_ultimos\\_municipios\\_creados](http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_Los_ultimos_municipios_creados)

Pineda, Luis (2011), *El municipio mexicano. La re conceptualización del municipio rural e indígena, México*, Disponible en: <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd27/municipio.pdf>

Portal de internet de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México. <http://www.cndh.org.mx/>.

Programa Nacional de Derechos Humanos 2004-2006. Disponible en: [http://www.hchr.org.mx/documentos/publicaciones/prog\\_nal.pdf](http://www.hchr.org.mx/documentos/publicaciones/prog_nal.pdf).

Programa Nacional de Derechos Humanos 2008-2012. Disponible en [http://www.derechoshumanos.gob.mx/work/models/Derechos\\_Humanos/Resource/49/1/images/PROGRAMA\\_NACIONAL\\_DE\\_DERECHOS\\_HUMANOS\\_2008-2012.pdf](http://www.derechoshumanos.gob.mx/work/models/Derechos_Humanos/Resource/49/1/images/PROGRAMA_NACIONAL_DE_DERECHOS_HUMANOS_2008-2012.pdf).

Quintana Roldán, Carlos Francisco (1994), *El municipio y los derechos humanos*, México. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/5/pr/pr29.pdf>

Recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Información disponible en: <http://realidadjuridica.uabc.mx/realidad/contenido-cndh.htm>

Reformas al artículo 102 de la Constitución Política Mexicana. Disponibles en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/sumario/CPEUM\\_sumario\\_art.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/sumario/CPEUM_sumario_art.pdf)

Sistema Nacional de Alerta de Violación a los Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.cndh.org.mx/node/908130>

Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia. Disponible en: [http://web.dif.gob.mx/?page\\_id=6870](http://web.dif.gob.mx/?page_id=6870)

Sobre el concepto de derechos humanos de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas de Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>.

Trujillo Flores, Tomas. *Entre la ley y la praxis Coordinaciones Municipales de Derechos Humanos en el Estado de México. Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.* Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/24/pr/pr18.pdf>

## **SOLICITUDES DE INFORMACIÓN**

Solicitud de información realizada a la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chiapas. Respuesta con número de oficio CEDH/UAI7081/2012

Solicitud de información realizada a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo. Respuesta con número de oficio 0000713

Solicitud de información realizada a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. Respuesta con número de oficio UI/061/2012 y UI/111/2012

Solicitud de información realizada a la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chihuahua. Respuesta con número de oficio LERCH/036/2012

Solicitud de información realizada a la Comisión Nacional de Derechos Humanos con folio 00044012