



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

**LAS DEFENSORÍAS LOCALES DE DERECHOS HUMANOS EN EL ESTADO DE MÉXICO,
UNA PERSPECTIVA INSTITUCIONAL. EL CASO DEL MUNICIPIO DE EL ORO.**

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
MAESTRO EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

PRESENTA:
CARLOS EDUARDO GUTIÉRREZ MELCHOR

TUTOR
DR. MAXIMILIANO GARCÍA GUZMÁN
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

CIUDAD UNIVERSITARIA, CD.MX. AGOSTO 2019



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.

Dedicatorias

A mis padres y hermana:

*Les agradezco infinitamente por creer en mí
y ser un ejemplo de vida. Soñar y no
rendirse lo aprendí de ustedes; sin importar
donde vaya, siempre estarán conmigo.*

A mis tíos Claudia y Gonzalo, y sus hijas:

*Su apoyo y consejos constantes enriquecen
mi vida, me impulsan a asumir el enorme
reto de ser mejor persona cada día.*

A Fer:

*Tu amor y comprensión son una prueba
permanente de que solo hace falta un
instante para ser feliz, para levantarse y
seguir creyendo.*

Agradecimientos

A la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) por brindarme la oportunidad de formar parte de esta comunidad científica y adoptar su espíritu humanista y de lucha social.

Al Programa de Posgrado de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM por permitirme avanzar en mi formación académica y proporcionarme los elementos necesarios para aproximarme al estudio de los asuntos públicos y de gobierno desde una perspectiva integral y que contribuya al progreso de la sociedad.

Al Dr. Maximiliano García Guzmán por su guía y acompañamiento continuo durante el desarrollo de la presente investigación, dado que sin su experiencia y conocimiento ésta no habría sido posible.

Al Dr. Jorge Fernández Ruíz, al Dr. Arturo Hernández Magallón, a la Dra. Silvia Inclán Osegura y al Dr. Alejandro Navarro Arredondo por sus valiosas observaciones; mismas que, fortalecieron este trabajo e invitan a seguir reflexionando sobre las instituciones y organismos de derechos humanos en el país.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por el apoyo económico para la realización de esta investigación, que espero sume a la discusión en torno a la obligación de hacer efectivo el ejercicio y respeto de los derechos humanos dentro del ámbito local.

Al Programa de Apoyo a los Estudios de Posgrado (PAEP) por contribuir en la realización de una estancia de investigación que nutrió este estudio, al conceder la posibilidad de observar de cerca la forma en que se institucionaliza la promoción y defensa de los derechos humanos en otros Estados.

A los defensores municipales de derechos humanos por compartir su experiencia en relación a los retos que la realidad impone a la ejecución de sus tareas y el cumplimiento de sus objetivos.

Y a mis familiares, amigos, maestros y demás personas que siempre han confiado en mí y me han apoyado en todo momento.

CONTENIDO

Introducción	1
Capítulo I. Visión contemporánea de los derechos humanos	1
1.1 ¿Qué son los derechos humanos?	1
1.1.1 Corriente teórica de aproximación: Iuspositivismo y iusnaturalismo	1
1.1.2 Fundamento de los derechos humanos: necesidades humanas básicas y dignidad humana....	3
1.1.3 Concepto y principios rectores de los derechos humanos	5
1.1.4 Diferencia entre derechos humanos y sus garantías	8
1.2 Los derechos humanos como asunto público y de gobierno	10
1.3 Los derechos humanos en el ámbito de gobierno local	13
1.3.1 Enfoque Basado en Derechos Humanos en los gobiernos locales	13
1.3.2 La responsabilidad de los gobiernos municipales en materia de derechos humanos	15
1.3.3 Alcance de los organismos municipales de derechos humanos.....	18
1.4 Neoinstitucionalismo como enfoque analítico	20
1.4.1 Aproximación al neoinstitucionalismo.....	20
1.4.2 Diseño institucional.....	26
1.4.3 Capacidad institucional	29
1.4.4 Cambio institucional.....	34
1.4.5 Operacionalización de las categorías de análisis	36
1.5 Referente internacional: el caso de Madrid.	39
Capítulo II. Evolución institucional de la promoción y defensa de los derechos humanos en México	50
2.1 Responsabilidades del Estado Mexicano en materia de derechos humanos.....	50
2.1.1 Desarrollo de la figura del ombudsman México	56
2.2 Surgimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).....	62
2.3 Creación de la Comisión Estatal de Derechos Humanos para el Estado de México (CODHEM) 66	
2.4 Establecimiento de las Coordinaciones Municipales de Derechos Humanos del Estado de México	69
2.5 Creación de las Defensorías Municipales de Derechos Humanos del Estado de México.....	72
2.6 Reforma constitucional del 10 de junio de 2011 en materia de derechos humanos	76
Capítulo III. Alcance institucional de la promoción y defensa de los derechos humanos en México	82
3.1 Contexto	82
3.2 La situación de los derechos humanos en México	85
3.2.1 Panorama de los derechos humanos a nivel nacional.....	85

3.2.2	Panorama de los derechos humanos en el Estado de México.....	90
3.3	Principales retos para la institucionalización de la protección y defensa de los derechos humanos en el país.....	94
3.4	Repuesta institucional para la promoción y defensa de los derechos humanos en México	97
3.5	Los organismos de promoción y defensa de derechos humanos en México respecto a un modelo ideal	102
3.5.1	Estructura orgánica.....	103
3.5.2	Fundamento, naturaleza jurídica y objeto	105
3.5.3	Atribuciones y ámbito de competencia	106
3.5.4	Designación del titular, período en el cargo y reelección.....	108
3.5.5	Autonomía.....	109
3.5.6	Asignación del presupuesto.....	111
Capítulo IV. Análisis institucional sobre las Defensorías Municipales de Derechos Humanos en el Estado de México.....		113
4.1	Marco Jurídico.....	114
4.1.1	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México	115
4.1.2	Ley y Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México .	116
4.1.3	Ley Orgánica Municipal del Estado de México	117
4.1.4	Reglamento de la Organización y Funcionamiento de las Defensorías Municipales de Derechos Humanos del Estado de México	118
4.1.5	Bandos Municipales	119
4.2	Dependencia política	122
4.2.1	Fortaleza del ayuntamiento.....	123
4.2.2	Alternancia en el gobierno municipal.....	124
4.2.3	Perfil y proceso de designación del titular de la Defensoría Municipal de Derechos Humanos	125
4.2.4	La ética pública en la administración pública municipal.....	126
4.2.5	Autonomía de las Defensorías Municipales de Derechos Humanos	127
4.3	Dependencia económica.....	129
4.3.1	Proceso de asignación del presupuesto a las Defensorías Municipales de Derechos Humanos	130
4.3.2	Proporción del presupuesto asignada a las Defensorías Municipales de Derechos Humanos	131
4.3.3	Sueldo de los titulares de las Defensorías Municipales de Derechos Humanos.....	132
4.3.4	Mecanismos de rendición de cuentas sobre el presupuesto ejercido	133
4.4	Contexto social de los municipios del Estado de México	137

4.4.1	Particularidades de los municipios del Estado de México según su tipo	138
4.4.2	Pobreza y desigualdad económica.....	141
4.4.3	Grupos vulnerables y en situación de riesgo	142
4.5	Coordinación con la CODHEM y otros organismos de derechos humanos.....	145
4.5.1	Coordinación entre las Defensorías Municipales de Derechos Humanos y la CODHEM..	146
4.5.2	Cooperación en el proceso de atención de las presuntas violaciones a derechos humanos.	148
4.5.3	Coordinación entre las Defensorías Municipales de Derechos Humanos y otros organismos de derechos humanos.....	149
4.6	Recomendaciones de cambio institucional de las Defensorías Municipales de Derechos Humanos del Estado de México	152
Capítulo V. Aplicación del modelo de análisis institucional a la Defensoría Municipal de Derechos Humanos de El Oro.		155
5.1	Antecedentes y método aplicado para su análisis.....	155
5.2	Análisis institucional de la Defensoría Municipal de Derechos Humanos de El Oro	159
5.2.1	Marco Jurídico.....	159
5.2.2	Dependencia política	164
5.2.3	Dependencia económica.....	168
5.2.4	Contexto social del municipio	173
5.2.5	Coordinación con la CODHEM y otros organismos de derechos humanos.....	178
5.3	Recomendaciones a partir del caso de El Oro para fortalecer el diseño institucional de las Defensorías Municipales de Derechos Humanos del Estado de México	183
Conclusiones		189
ANEXO I. Índice para medir la capacidad institucional de las Defensorías Municipales de Derechos Humanos.....		203
Modelo teórico		203
Operacionalización.....		209
Aplicación del ICIMDH a la Defensoría Municipal de Derechos Humanos de El Oro.....		221
Relaciones de figuras, tablas y gráficos		225
Fuentes de información		227

Introducción

Los derechos humanos, en su concepción moderna, han sido estudiados con amplia profundidad desde la segunda mitad del siglo XX a causa de los hechos ocurridos durante la Segunda Guerra Mundial. La conceptualización de los derechos humanos que se va a retomar es la desarrollada por la corriente iusnaturalista, ya que ésta aborda dos características esenciales para comprender su trascendencia, dichos rasgos son el planteamiento de que estos derechos son facultades y prerrogativas inherentes a la persona e indispensables para la dignidad humana. En este sentido, se puede señalar inicialmente que “los derechos humanos son el conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de la persona” (CNDH, 2016: 1).

Dentro del estudio del gobierno y los asuntos públicos, los derechos humanos ocupan una especial relevancia, debido a que en el párrafo tercero del artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM) se indica que “todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos; (...) en consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos”. De acuerdo con esto, es innegable la obligación que tiene el Estado mexicano en derechos humanos y el deber del gobierno de materializarla a través de sus diversas entidades y dependencias, ello con el fin de reconocer y garantizar el pleno ejercicio de estos derechos a la población.

Los derechos humanos han sido desde el inicio del México independiente una preocupación que el gobierno ha tratado de positivizar en su constitución política y demás ordenamientos jurídicos, sin embargo, fue hasta la segunda mitad del S. XX cuando estos comenzaron a tener una real importancia mediante la creación de organismos internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CorteIDH), instauradas en 1959 y 1979 respectivamente.

En México la protección y defensa no jurisdiccional de los derechos humanos se institucionalizó a nivel federal con la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (en adelante CNDH) en 1990;¹ en tanto que, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (en adelante CODHEM) surgió hasta 1993.² En los municipios mexiquenses la promoción, divulgación, estudio, protección y defensa de los derechos humanos inició en 1995 con las Coordinaciones Municipales,³ mismas que fueron remplazadas en 2009 por unos nuevos organismos denominados Defensorías Municipales de Derechos Humanos;⁴ esto, como parte de un intento por fortalecer su diseño institucional mediante el otorgamiento de más atribuciones y un nuevo ordenamiento jurídico.

Actualmente los derechos humanos se han convertido en un tema fundamental dentro de la agenda pública del gobierno federal, a consecuencia de las recomendaciones emitidas por los organismos nacionales e internacionales competentes y de los deficientes resultados obtenidos en esta materia. Como muestra de lo anterior, la CIDH (2017) indica que en 2016 recibió 847 quejas contra México, las cuales lo ubican muy por encima en este rubro al tener casi el doble de las quejas presentadas en contra de Colombia, que es el país situado en segundo lugar. Ahora bien, la CNDH (2018) sostiene que el número de expedientes de queja concluidos ante ella sufrió entre 2009 y 2017 un incremento anual del 6.12 %. Estos datos reflejan el mal momento que vive el país en torno al respeto y garantía de los derechos humanos.

De acuerdo con la CNDH (2016), desde 2013 el Estado de México es la segunda entidad más señalada en los expedientes de queja registrados ante este organismo. En 2016, su Comisión Estatal fue la tercera con mayor número de hechos presuntamente violatorios de derechos humanos en el país, 11796 para ser exactos, por los cuales se sancionó solo a 14 servidores públicos y de las 31 recomendaciones emitidas por la CODHEM únicamente 3 se cumplieron en tiempo y forma al cierre del año. Del total de hechos presuntamente violatorios, en 2601 se estableció como probable

¹ Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Publicado el 06-06-1990 en el DOF, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4659530&fecha=06/06/1990 [Consultado el 18 de enero de 2017]

² Ley que crea la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. Publicada el 20-10-1992 en la Gaceta de Gobierno, disponible en: <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/abr/leyabr048.pdf> [Consultado el 18 de enero de 2017]

³ Decreto 65 por el que se crean las Coordinaciones Municipales de Derechos Humanos. Publicado el 06-01-1995 en la Gaceta de Gobierno, disponible en: http://www.contraloriadelpoderlegislativo.gob.mx/LOMEM/Decreto_65.pdf [Consultado el 18 de enero de 2017]

⁴ Decreto 290 por el que se crean las Defensorías Municipales de Derechos Humanos. Publicado el 06-08-2009 en la Gaceta de Gobierno, disponible en: http://www.contraloriadelpoderlegislativo.gob.mx/pdf/LOMEM/Decreto_290.pdf [Consultado el 18 de enero de 2017]

responsable a una autoridad municipal y de las 10 recomendaciones emitidas por tales hechos solamente una fue cumplida en tiempo y forma. (INEGI, 2017a)

La CODHEM y los propios titulares de los órganos de derechos humanos en los municipios mexiquenses, han adjudicado las limitantes para el cumplimiento de sus objetivos y el desarrollo de sus atribuciones a la debilidad de su diseño institucional, puesto que no proporciona las certezas e incentivos necesarios para evitar prácticas discrecionales en perjuicio de la promoción, divulgación, estudio, protección y defensa de los derechos humanos.⁵ De este modo, es significativo citar la justificación que se dio en 2009 para sustituir las Coordinaciones Municipales por la figura de Defensorías Municipales de Derechos Humanos del Estado de México (en adelante DMDHEM):

Actualmente se observan deficiencias en la actuación de algunos, su irregular permanencia en el cargo, el escaso reconocimiento a sus actividades e incluso separaciones ilegítimas. Por otra parte, persiste subordinación en muchos casos del defensor de habitantes local hacia la autoridad municipal, derivada, en algunas ocasiones por compromisos políticos y en otras por las restricciones presupuestales a que son sujetos, por lo que debe impulsarse y promoverse una real autonomía del poder municipal que se amplíe al aspecto administrativo, lo que sin duda permitirá mejoras cualitativas y cuantitativas de los recursos humanos, técnicos, administrativos y financieros para la realización de sus tareas, al garantizarles plena independencia que se traducirá en mayor imparcialidad, objetividad, capacidad, probidad y profesionalismo en su actuación. (Decreto 291: 2009: 9)

Pese al rediseño institucional de los órganos de derechos humanos en los municipios mexiquenses, se presume que no se ha logrado superar la dependencia política y económica respecto al ayuntamiento e impulsar una coordinación efectiva con la CODHEM. Las deficiencias identificadas desde 2009 no se resolvieron con el nuevo marco institucional, debido a que se requiere de un análisis más profundo para determinar las reglas, normas, valores, recursos e incentivos pertinentes para la construcción de un diseño efectivo. Lo anterior, con el propósito de ampliar la capacidad de las DMDHEM y, en consecuencia, avanzar en la institucionalización de la promoción, divulgación, estudio, protección y defensa de los derechos humanos dentro de este ámbito de gobierno.

⁵ Afirmación realizada con base en la exposición de motivos del Decreto 291 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y se reforman diversas disposiciones de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México; así como, en las entrevistas realizadas a la Defensora Municipal de Derechos Humanos de El Oro y otros ex Defensores y Coordinadores de Derechos Humanos.

Los elementos del diseño institucional de las DMDHEM influyen en el cumplimiento de sus objetivos y atribuciones al fijar las reglas que modelan su funcionamiento. El arreglo institucional debe definir de forma clara cuál es el papel de las Defensorías Municipales dentro de la promoción y defensa de los derechos humanos y dotarlas de los medios necesarios para llevar a cabo sus tareas. De esta forma, las DMDHEM tienen que contar con un diseño institucional que les proporcione las condiciones esenciales para su funcionamiento, tales como la independencia política, administrativa, presupuestaria y funcional, además de mecanismos de coordinación con otros organismos defensores de derechos humanos (IIDH, 2002). Estas características son la esencia del modelo de organismos de derechos humanos que ha sido generado por organizaciones especializadas como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (en adelante ACNUDH) y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (en adelante IIDH).

El diseño institucional de las DMDHEM da oportunidad a que los servidores públicos de este ámbito de gobierno continúen transgrediendo los derechos humanos, evidencia de eso, es que el Estado de México es la cuarta entidad con más violaciones cometidas por servidores municipales. Conforme al INEGI (2017a), los derechos que más se violentan en los municipios mexiquenses son a la seguridad jurídica y libertad personal (1411), a la integridad y seguridad personales (409), laborales y a la seguridad social (213), a la vida (167), a la igualdad ante la ley y no discriminación (161) y a un medio ambiente sano, a una vivienda adecuada, al agua y a la alimentación (103). Por ello, se presupone que los esfuerzos de la CODHEM y las DMDHEM no están funcionando porque trabajan de manera aislada y con incentivos distintos; situación que se puede explicar, primeramente, por el hecho de que el diseño de estas últimas se sitúa en un punto medio entre ayuntamiento y la propia Comisión Estatal.

Las estadísticas asociadas a la defensa de los derechos humanos en el ámbito municipal reflejan que la actuación de los organismos locales no ha tenido el resultado que se espera, en torno a la emisión de recomendaciones y la sanción de los servidores que violan los derechos de la población; en vista de que, en 2016 de los 2601 hechos presuntamente violatorios únicamente se emitieron 10 recomendaciones y se sancionó a dos servidores públicos (INEGI, 2017a). Así, se tiene que reflexionar sobre las labores de protección y defensa de estos órganos y analizar la promoción, divulgación y estudio de los derechos humanos que también son parte central de su objetivo. Bajo

esta lógica, se entiende que la institucionalización de dichas responsabilidades debe comprender el entorno municipal en razón de que en este ámbito de gobierno hay una fuerte interacción entre actores, misma que puede aprovecharse para materializar los principios de estos derechos y dar certeza a su respeto y ejercicio.

Los derechos humanos son un tema que en el gobierno municipal no ha tenido la misma trascendencia que tiene en el plano federal y estatal. Por este motivo, mientras no se fortalezca el diseño de las DMDHEM difícilmente estos órganos contarán con la capacidad institucional para llevar a cabo una adecuada promoción, divulgación, estudio, protección y defensa de los derechos humanos al interior de los municipios mexiquenses. De esta manera, para que la institucionalización de estas responsabilidades en materia de derechos humanos sea capaz de mejorar calidad de vida dentro del entorno municipal, requiere de organismos con un sólido entramado institucional que coadyuven a la labor de la CODHEM y no sean espacios de incertidumbre en los priven los intereses de los ayuntamientos.

Los derechos humanos dentro los municipios constituyen una problemática que interesa no solo a las autoridades de este ámbito de gobierno, sino que también representa una preocupación para el gobierno estatal y federal. El municipio es una pieza clave en la defensa de los derechos humanos y en la implementación de las políticas en esta materia. Indicio de este planteamiento, es la posición del Ejecutivo Federal que a través de la Secretaría de Gobernación argumenta que:

Cada día, las autoridades municipales se relacionan con una gran variedad de personas que habitan o transitan por sus territorios, incluyendo niños y niñas, familias, personas con discapacidad, personas mayores, personas pertenecientes a la comunidad LGTBTTI, a comunidades indígenas y afro-mexicanas, migrantes y personas refugiadas. Por lo que, dichas autoridades tienen un papel muy importante que desempeñar en la promoción y protección de los derechos humanos. (SEGOB, 2017)

Es claro que los municipios tienen la obligación de responder a la exigencia universal de respeto a los derechos humanos, no obstante, el verdadero reto consiste en establecer con precisión la forma

en que el municipio debe y puede contribuir a la promoción, divulgación, estudio, protección y defensa de estos derechos. Dimensionar la responsabilidad pública del municipio en relación con los derechos humanos es indispensable para dotar a las DMDHEM de un diseño institucional con objetivos y atribuciones asequibles de acuerdo a los recursos y medios que tengan a su disposición. Para eso, se necesita dilucidar a la promoción y defensa los derechos humanos en los municipios como un asunto público de enorme valía en la actualidad y revisar las investigaciones que se han hecho en torno a éste.

En efecto, la promoción y defensa de los derechos humanos es un asunto público de amplia relevancia, dado que constituye una problemática que es del interés de toda la comunidad política y requiere para su tratamiento de “un sistema de asociación y cooperación que se alimenta con la participación y representación en las diversas esferas del quehacer institucional” (Aguilera, 2012: 28). Este asunto público se ha estudiado de manera amplia en ámbito internacional y nacional, sin embargo, a nivel municipal no se le ha otorgado la misma relevancia. Por ende, la protección y defensa de los derechos humanos en el ámbito municipal es un asunto público y de gobierno que como objeto de estudio constituye una ventana de oportunidad para la producción científica y el desarrollo social, ya que la cantidad de análisis en este sentido es reducida.

Las investigaciones enfocadas en la promoción y defensa de los derechos humanos dentro del municipio son escasas y se encuentran en un estado inicial, pues ni siquiera existe un acuerdo sobre la responsabilidad pública que le corresponde a este ámbito de gobierno (Quintana y Sabido, 2009: 179). A nivel internacional desde el año 2011 se ha priorizado el estudio de los derechos humanos en el contexto municipal, debido a que la organización mundial Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (en adelante CGLU) aprobó la Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad.⁶ A partir de ese año, se realiza de manera anual un Foro Mundial de Ciudades por los Derechos Humanos que reúne a distintos actores clave para intercambiar experiencias y buscar avances;

⁶ Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad (2012). Adoptada por el Consejo Mundial de CGLU, reunido en Florencia (Italia) en diciembre de 2011. [En línea]. Barcelona, disponible en https://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/CISDP%20Carta-Agenda%20Sencera_FINAL_1.pdf [consultado el 03 de abril de 2018]

resultado de este esfuerzo, en el año 2014 se emitieron en el marco del IV Foro Mundial *los Principios rectores de Gwangju para una Ciudad de Derechos Humanos*.⁷

En el ámbito nacional, el gobierno mexicano ha reconocido recientemente que “las autoridades municipales son centrales para impulsar la promoción y protección de los derechos humanos” (INAFED, 2017). De este modo, se han desarrollado una serie de foros para entender las problemáticas que existen en esta materia y generar una respuesta institucional con el objetivo de crear sociedades más justas, inclusivas e igualitarias dentro del entorno municipal (SEGOB, 2017). Las organizaciones de la sociedad civil, también, han contribuido al estudio de la protección y defensa de los derechos humanos en los gobiernos locales mediante la realización de análisis y recomendaciones de mejora. Por su parte, en el plano académico es limitada la cantidad de investigaciones que tiene como objeto de estudio los derechos humanos al interior de los municipios, puesto que, principalmente, se abocan a la reflexión de este tópico en el espacio estatal, nacional e internacional.

Con base en lo expuesto, se observa que el estudio de la protección y defensa de los derechos humanos en el ámbito municipal está dando sus primeros pasos. Los esfuerzos por profundizar en la comprensión y tratamiento de este asunto público, proceden de actores tanto del sector gubernamental como social. Las autoridades, instituciones académicas, investigadores, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales han empezado a preocuparse por el papel que juega el municipio en materia de derechos humanos al ser el ámbito de gobierno más cercano a la ciudadanía y constituir la unidad política y administrativa básica de los Estados. Todos estos actores se están convenciendo de que tratar los derechos humanos de lo particular a lo general previene el escalonamiento ascendente de los problemas en esta materia.

A nivel internacional organismos como la Organización de las Naciones Unidas (en adelante ONU), a través de su Asamblea General y la ACNUDH,⁸ han puesto atención en el estudio de los

⁷ Principios rectores de Gwangju para una Ciudad de Derechos Humanos (2014). Adoptados el 17 de mayo de 2014 como resultado del IV Foro Mundial de Ciudades por los Derechos Humanos celebrado en Gwangju. [En línea]. Barcelona, disponible en https://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/Principios_Gwangju_Ciudad_DDHH_2014_ES_0_0.pdf [consultado el 03 de abril de 2018]

⁸ En 2010 la ACNUDH publicó la obra *Instituciones nacionales de derechos humanos. Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades*.

organismos dedicados a la protección y defensa de los derechos humanos. Los estudios realizados por los órganos de la ONU carecen de una metodología clara y únicamente se concentran en emitir una serie de principios que tienen que observar los organismos de protección y defensa de derechos humanos; por ejemplo, los *Principios Relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales* (mejor conocidos como Principios de París).⁹ Si bien estos estudios no señalan de manera explícita la utilización de un enfoque teórico, por su carácter formal, legalista, estructuralista, holista y normativo (Peters, 2003), es posible indicar que hacen uso del institucionalismo. Dichos trabajos no profundizan sobre la responsabilidad pública del municipio en materia de derechos humanos ni en los organismos locales encargadas de su protección y defensa, a consecuencia de que los tratan de manera genérica.

El IIDH ha desarrollado diversos trabajos sobre los organismos de protección y defensa de los derechos humanos que se limitan, al igual que los realizados por los órganos de la ONU, a enunciar los requisitos mínimos para el establecimiento y funcionamiento del *ombudsman*.¹⁰ Dichos estudios consideran algunas particularidades de la realidad latinoamericana, en vista de que, tocan asuntos como la defensa de los derechos humanos en pueblos indígenas, pero no profundizan sobre los organismos especializados que existen en el ámbito municipal para el tratamiento de este asunto público. Los estudios hechos por el IIDH no presentan una metodología clara y como enfoque de aproximación se puede manifestar que usan de forma implícita “el viejo institucionalismo histórico – descriptivo y legalista” (Rhodes, 1997: 64).

Dentro del contexto internacional se han detectado algunos casos que tocan de manera específica la protección y defensa de los derechos humanos en el ámbito municipal. Uno de ellos, es la organización CGLU, ya que de forma anual realizan un Foro Mundial de Ciudades por los Derechos Humanos, de estos han surgido varias aportaciones como la definición de un conjunto de principios que se tienen que observar en esta materia. Dichos foros han impulsado a las ciudades participantes,

⁹ Resolución aprobada por la Asamblea General de la ONU el 4 de marzo de 1993 sobre la base del informe de la Tercera Comisión (A/48/632/Add.2). [En línea]. Nueva York, disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/48/134&Lang=S> [consultado el 8 de enero de 2017]

¹⁰ Algunos de los trabajos que ha publicado el IIDH relacionados al objeto de estudio de la investigación son: *La institución del Ombudsman en América Latina: Requisitos mínimos para su existencia* (2001), *Estándares mínimos para el establecimiento y funcionamiento del Ombudsman* (2002) y *La Figura del Ombudsman: guía de acompañamiento a los pueblos indígenas como usuarios* (2006).

como Madrid, a generar planes estratégicos concebidos desde el enfoque teórico de la política pública y el Enfoque Basado en Derechos Humanos.¹¹ Otro caso que retoma los mismos enfoques de aproximación e integra dimensiones como la gestión y el desarrollo local, es la Defensoría del Pueblo de Bolivia que plantea una *Propuesta de Modelo de Gestión Municipal con Enfoque de Derechos Humanos*.¹²

En México se ha escrito poco sobre la protección y defensa de los derechos humanos en el ámbito municipal, Quintana y Sabido (2009) han tocado el tema de modo muy superficial al señalar que, como parte de la estructura política y administrativa del Estado, los municipios tienen la obligación de promover y defender los derechos humanos dentro de su territorio a través de mecanismos y organismos destinados a tal objetivo. El análisis de estos autores es en sumo reduccionista, a causa de que argumentan que el municipio tiene que desarrollar acciones y coordinarse con otros ámbitos de gobierno para promover y defender los derechos humanos, pero no precisan cuáles tienen que ser las responsabilidades a asumir por el municipio en esta materia.

En el año 2017, las autoridades mexicanas en el ámbito federal señalaron que el municipio debe jugar un papel fundamental en la promoción y protección de los derechos humanos,¹³ por lo que pusieron en marcha algunos pilotos de políticas públicas en municipios fronterizos para propiciar sociedades más equitativas, participativas e inclusivas. A diferencia del sector gubernamental que parte del enfoque de política pública, algunas organizaciones de la sociedad de la sociedad civil como Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C.,¹⁴ han retomado el tema de los derechos

¹¹ Plan Estratégico de Derechos Humanos del Ayuntamiento de Madrid 2017 – 2019 (2017). Aprobado el 16 de febrero de 2017 por la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Madrid. [En línea]. España, disponible en http://www.madrid.es/UnidadWeb/Contenidos/Descriptivos/ficheros/PlanDDHH_Madrid.pdf [consultado el 1 de enero de 2017]

¹² La *Propuesta de Modelo de Gestión Municipal con enfoque de Derechos Humanos* es resultado de la cooperación interinstitucional entre la Defensoría del Pueblo y el Plan Internacional Inc. Bolivia, misma que constituye una “primera aproximación a la construcción de una base teórico-conceptual y operativa sobre gestión municipal con enfoque de derechos humanos, para ser aplicada en municipios con mayor nivel de ruralidad, tomando en cuenta el entorno cultural de los mismos” (Defensoría del Pueblo de Bolivia, 2010: 10).

¹³ El INAFED organizó en 2017, en colaboración con otras autoridades y organizaciones de la sociedad civil el Foro Internacional “El Municipio y los Derechos Humanos: Los gobiernos locales actores clave en políticas públicas en materia de DDHH”; también, impartió un curso en línea llamado “Alcances y perspectiva de los Derechos Humanos en el Municipio”. Por su parte, la SEGOB, a través de la Subsecretaría de Derechos Humanos, el INAFED, la Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur, con el acompañamiento de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) y la Agencia de Cooperación Alemana al Desarrollo (GIZ) en el marco del fondo conjunto México-Alemania; ha desarrollado el Proyecto Piloto: Municipios Fronterizos de Derechos Humanos.

¹⁴ Dentro de los estudios realizados por Fundar, se encuentran: *UN OMBUDSMAN MODELO: Propuesta para un estándar de elección y perfil de los titulares de organismos públicos de derechos humanos (2006)* y *LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DE DERECHOS HUMANOS: Nuevas instituciones, viejas prácticas (2009)*.

humanos en lo local desde la perspectiva del institucionalismo al estudiar la dimensión formal y legal del diseño de la CNDH y las comisiones estatales.

En el mundo académico son pocas las tesis de grado que tratan los organismos municipales de derechos humanos, por lo que únicamente se han logrado identificar cinco de ellas. La primera, es una tesis de licenciatura en el campo de la Administración Pública que intenta hacer un análisis comparativo, sin embargo, se acota a describir el diseño institucional de las DMDHEM y de figuras similares en otras entidades federativas.¹⁵ Tres de las tesis detectadas son para obtener el grado de licenciado en Derecho y explican desde una perspectiva legal cuáles son las atribuciones, estructura y funcionamiento de las Defensorías (o de su antecesor: Coordinaciones Municipales).¹⁶ La última, es una tesis de maestría en Derecho que con base en un enfoque apegado al institucionalismo tradicional, propone reformar el marco jurídico para convertir a las, hoy extintas, Coordinaciones Municipales en órganos desconcentrados de la CODHEM, encargadas únicamente de funciones adjetivas.¹⁷

Todos los estudios antes mencionados representan un avance, pues sitúan a los derechos humanos en el entorno municipal como un asunto público de interés para los actores gubernamentales, organismos internacionales e integrantes de la sociedad civil. Dichos estudios aportan enfoques teóricos y dimensiones de análisis para aproximarse a los derechos humanos en el contexto municipal y/o local, además realizan un gran esfuerzo por delimitar los elementos mínimos para la existencia de un *ombudsman* nacional y estatal. No obstante, los trabajos existentes en esta nascente área de estudio, no han profundizado sobre la responsabilidad pública del municipio en materia de

¹⁵ Cruz, B., (2013) Tesis de licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública: *La defensoría de los derechos humanos en el ámbito municipal en México: cuatro experiencias estatales*. México, FCPyS – UNAM. [en línea] disponible en <http://132.248.9.195/ppt1997/0234080/Index.html> [consultado el 6 de enero de 2018];

¹⁶ Martínez, C., (1996) Tesis de licenciatura en Derecho: *Las coordinaciones municipales de derechos humanos del Estado de México, su eficacia y justificación jurídica*. México, FD – UNAM. [en línea] disponible en <http://132.248.9.195/ppt1997/0234080/Index.html> [consultado el 6 de enero de 2018]; Soriano, A., (1998) Tesis de licenciatura en Derecho: *Las coordinaciones municipales de los derechos humanos en el Estado de México*. México, FD – UNAM. [en línea] disponible en <http://132.248.9.195/pdbis/267435/Index.html> [consultado el 6 de enero de 2018]; y Rivera, Y., (2013); Tesis de licenciatura en Derecho: *Las coordinaciones municipales de derechos humanos del Estado de México, frente a la reforma constitucional del año 2011*. México, FD – UNAM. [en línea] disponible en <http://132.248.9.195/ptd2013/Presenciales/0706463/Index.html> [consultado el 6 de enero de 2018]

¹⁷ Rangel, S., (2007) Tesis de maestría en Derecho: *Necesidad de concentrar administrativa y económicamente las coordinaciones municipales de derechos humanos a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México*. México, Posgrado de Derecho – UNAM. [en línea] disponible en <http://132.248.9.195/ptd2013/mayo/305236456/Index.html> [consultado el 6 de enero de 2018]

derechos humanos ni realizado un análisis sobre el diseño y capacidad institucional de los organismos dedicados a la promoción y defensa de estos derechos en tal ámbito de gobierno.

Las tendencias respecto a los trabajos que toman como objeto de estudio los derechos humanos en el municipio se concentran, especialmente, en dos enfoques teóricos: política pública con enfoque basado en derechos humanos y la perspectiva institucional. A causa de que los fines de la presente investigación residen en aclarar cuál es la responsabilidad pública del municipio en materia de derechos humanos y analizar la forma en que el diseño institucional de las DMDHEM influye en su capacidad, se considera que el neoinstitucionalismo es un enfoque teórico idóneo al rebasar el formalismo y legalismo del institucionalismo tradicional. Si bien los aspectos vinculados con el estudio de los derechos humanos en el municipio son muchos al ser un área de los asuntos públicos poco investigada, analizar la responsabilidad pública de este ámbito de gobierno y los organismos con los que cuenta para la promoción y defensa de estos derechos tiene que ser el punto de partida para, posteriormente, concentrarse en otros aspectos como la evaluación de desempeño.

El análisis de los derechos humanos en el ámbito municipal a partir de ciertos planteamientos del enfoque neoinstitucional, representa una contribución importante al estudio del gobierno y de los asuntos públicos, en razón de que el estudio, divulgación, promoción, protección y defensa de los derechos humanos en los municipios es un campo poco explorado por los especialistas en la materia. Así, el estudio de los derechos humanos en el ámbito municipal constituye una ventana de oportunidad para los conocedores de la actividad gubernamental por su carácter innovador. Además, el mérito de centrar la investigación en este ámbito de gobierno, radica en que “la función municipal tiene especial importancia porque se traduce en la instancia inmediata donde los ciudadanos entran en contacto con las autoridades, ejercen sus derechos, cumplen sus obligaciones y, sobre todo, se forman y educan políticamente a través de su quehacer cotidiano” (Sánchez, 2006: 84; citado en Gutiérrez, 2014: 10).

En consecuencia, el objetivo general de esta investigación consistió en analizar la responsabilidad pública de los gobiernos locales en materia de derechos humanos, así como la manera en la que estos institucionalizan su labor de promoción, divulgación, estudio, protección y defensa respecto a dichas

prerrogativas. Ello, para identificar la forma en que en México interviene cada ámbito de gobierno (estatal y municipal) dentro de las tareas antes indicadas; además de reflexionar sobre el funcionamiento del organismo estatal de derechos humanos y, especialmente, de los órganos municipales abocados al mismo asunto público.

Junto al objetivo general se desarrollaron otros propósitos específicos; el primero de ellos estribó en analizar la manera en que el diseño de las DMDHEM determina su capacidad institucional, a fin de identificar los elementos que limitan esta última y las formas en que pueden superarse tales déficits. El segundo, se concentró en construir un índice para medir la capacidad institucional de las Defensorías Municipales u otras figuras homólogas, con base en las características ideales que debe tener el diseño de un organismo municipal de derechos humanos. El tercer objetivo particular, giró en torno a la realización de un estudio de caso sobre la Defensoría Municipal de Derechos Humanos de El Oro para conocer a profundidad su diseño y capacidad institucional, efectuar un contraste con la teoría y plantear un conjunto de recomendaciones para mejorar su actuación.

Ahora bien, para guiar la investigación se planteó un sistema de hipótesis a fin de sugerir relaciones entre variables y posibles respuestas al problema, así como para generar nuevo conocimiento a partir de su testeo. La primera hipótesis, fue que la falta de claridad sobre la responsabilidad pública en materia de derechos humanos dentro del ámbito municipal deriva en diseños institucionales ambiguos e ineficaces que limitan la capacidad de los organismos de promoción de los derechos humanos en este ámbito de gobierno. La segunda, partió de la conjetura de que el diseño institucional de las DMDHEM condiciona su grado de autonomía, propicia una dependencia política y económica respecto del ayuntamiento, no considera las particularidades de su contexto social y restringe su coordinación con la CODHEM y otros organismos de derechos humanos. La última, se basó en que el diseño institucional de las DMDHEM será más eficaz, si los objetivos y atribuciones de estos organismos se plantean alrededor de la promoción, divulgación, estudio, protección y colaboración en la defensa de los derechos humanos dentro su esfera de competencia.

Las hipótesis trazadas para orientar la investigación fungieron como respuestas provisionales a un grupo de preguntas que motivaron su realización, debido a que éstas últimas delimitaron el problema

a tratar, los intereses y objetivos de la misma. En este tenor, las interrogantes que dieron sentido a la investigación son: ¿cuál es la responsabilidad pública del municipio en materia de derechos humanos?, ¿de qué manera el diseño de las de las DMDHEM determina su capacidad institucional?, ¿cómo se configura el diseño institucional de DMDHEM?, ¿de qué forma puede operacionalizarse la capacidad institucional de las DMDHEM para hacerse observable?, ¿cómo se puede construir un índice para medir capacidad institucional de las DMDHEM a partir de su diseño? y ¿por qué la Defensoría Municipal de Derechos Humanos de El Oro es un caso ejemplar en el que el diseño restringe su capacidad institucional?

Conforme a las preguntas de investigación, los objetivos y proposiciones en las que se sustentó esta investigación, el enfoque teórico a partir del cual se desarrolló el análisis institucional de las DMDHEM fue el neoinstitucionalismo. Esta perspectiva teórica conocida como el nuevo institucionalismo o neoinstitucionalismo se consolidó a través de las obras de James March y Johan Olsen publicadas en los años ochenta y noventa, en las que se planteó que este paradigma trata de entender como las instituciones crean procesos que afectan de distinto modo la conducta de los actores con la finalidad de consumir sus propios objetivos (Torres, 2015).

Una aportación significativa del neoinstitucionalismo para los fines que impulsaron esta investigación es la aproximación al concepto de institución. Una de las definiciones más completas y acordes al análisis que se realizó es la que caracteriza a la institución como “un conjunto de reglas y valores, normativos y cognitivos respecto de la manera en que influyen sobre los miembros institucionales, como también el conjunto de las rutinas que se desarrollan para poner en ejecución e imponer esos valores” (Peters, 2003: 51). La anterior definición proporciona un marco de lo que se entendió por institución, al tiempo que orientó la investigación hacia el estudio de las variables propicias para favorecer la capacidad institucional de las DMDHEM a raíz de su propio diseño.

Dentro la perspectiva neoinstitucional, sus representantes han tratado de definir cuáles son los principios que se deben considerar para que exista un adecuado diseño institucional. Uno de los modelos teóricos más sólidos es el Lowndes y Wilson (2003; citados en Salvador y Ramió, 2012: 3) que se basa en la operacionalización de los preceptos señalados por Goodin (1996); dichos

aspectos para valorar el diseño de una institución, son “la claridad de los valores institucionales, el aprendizaje de la experiencia, la efectividad normativa de la institución y la promoción de la innovación y experimentación institucional” (Salvador y Ramió, 2012: 4). Además de esto, el enfoque neoinstitucional proporciona un marco conceptual basto para comprender la inercia y el cambio institucional, dado que “las reglas existentes limitan futuras opciones o estrategias” (Ortega, 2004: 55).

Los conceptos que se retomaron del neoinstitucionalismo para el desarrollo de esta investigación son los siguientes: institución, diseño institucional, cambio institucional, capacidad institucional, actores institucionales, entorno institucional, reacción institucional e individual, autonomía, efectividad normativa, responsabilidad presupuestal, eficiencia administrativa e independencia política. El marco teórico antes señalado se complementó con conceptos propios del objeto de la investigación, tales como: derechos humanos, dignidad humana, garantías, necesidades humanas básicas, iusnaturalismo, organismos internacionales protectores de derechos humanos y organismos para la protección no jurisdiccional de los derechos humanos (en el ámbito federal, en el Estado de México y, principalmente, en sus municipios).

Respecto a la capacidad institucional es indispensable advertir, que al igual que el concepto de institución, ésta posee múltiples interpretaciones debido a la naturaleza de las variables con las que se vincula y la amplitud de su contenido. En esta tesitura, se indica que de acuerdo a las pretensiones de esta investigación la capacidad institucional se interpreta como el potencial para ejecutar tareas: capacidad indicada (Nelissen, 2002; citado en Ospina, 2002: 2). Para la operacionalización de la capacidad institucional desde la perspectiva antes definida, se usaron los ámbitos planteados por el PNUD (2008) y Rosas (2008): individual, organizacional e institucional. Asimismo, para determinar los elementos constitutivos de esta categoría se tomó como referencia a Oszlak (2004), quien complementa y desarrolla la metodología de Tobelem (1992) sobre el análisis de la capacidad de las instituciones.

Conforme a la operacionalización de la capacidad institucional en los términos antes descritos y con apoyo de la delimitación de las nociones de diseño y cambio institucional dentro del andamiaje

teórico desarrollado por el neoinstitucionalismo, se establecieron las dimensiones de análisis para el caso de los organismos municipales de derechos humanos (jurídica, política, económica, social y de coordinación). A consecuencia de que estas dimensiones no son de observación directa, se precisaron una serie de variables por cada una de ellas; mismas que tratan de comprender los aspectos estructurales de los diversos ámbitos y elementos constitutivos con base en los cuales se operacionaliza la capacidad institucional en el presente estudio. De este modo, fue posible configurar un modelo institucional para el análisis de los organismos municipales de derechos humanos, el cual se aplicó específicamente a las DMDHEM.

El enfoque metodológico de la investigación fue preponderantemente cualitativo, debido a la naturaleza del objeto de estudio y el potencial que éste tiene para “la construcción o generación de una teoría a partir de una serie de proposiciones extraídas de un cuerpo teórico que servirá de punto de partida” (Martínez, 2006: 169). La estructura del análisis se fundó en la aplicación de los elementos que la teoría señala como indispensables para el funcionamiento de los organismos de promoción y defensa de derechos humanos a la realidad; por ende, el esquema de aproximación fue de carácter deductivo. Mediante el uso de un método perteneciente al enfoque cualitativo se testearon las hipótesis de investigación por medio del estudio de una muestra teórica.

De los diversos métodos que integran el enfoque cualitativo se utilizó el estudio de caso. No obstante, en función de que “la división tajante que se encuentra en la literatura entre métodos cualitativos y cuantitativos es espuria” (Flyvbjerg, 2005: 586), se tiene que aclarar, que si bien la investigación retomó un método cualitativo se aplicó el pluralismo metodológico, pues se utilizaron recursos y técnicas de la perspectiva cualitativa y cuantitativa con la intención de lograr una mejor comprensión del diseño institucional de las DMDHEM. Evidencia de lo anterior, es la construcción de un indicador para medir la capacidad institucional de estos órganos en razón de su diseño. En este sentido, se eligió el estudio de caso por ser un método “que facilita esta combinación por cuanto su objetivo es el mejor conocimiento de un aspecto sociológicamente relevante de la sociedad” (Coller, 2006: 21).

El estudio de caso “es un estudio de la particularidad y de la complejidad de un caso singular, para llegar a comprender su actividad en circunstancias importantes” (Stake, 2005: 11). Para un mejor entendimiento del estudio de caso, es necesario establecer que un caso es “un objeto de estudio con unas fronteras más o menos claras que se analiza en su contexto y que se considera relevante bien sea para comprobar, ilustrar o construir una teoría o parte de ella, bien sea por su valor intrínseco” (Coller, 2006: 29). Acorde a lo anterior, se determinó que este método era el idóneo para indagar sobre el potencial que poseen las DMDHEM para la concreción de sus objetivos y atribuciones, así como, para explorar y analizar cuál es el papel que ha tener el municipio en esta materia.

Una de las claves de la elección del estudio de caso para el desarrollo de la investigación radicó en el hecho de que esta metodología otorgó la posibilidad de realizar generalizaciones analíticas a partir del caso analizado; esto a causa, de que “los resultados de los estudios de caso pueden generalizarse a otros que representen condiciones teóricas similares” (Martínez, 2006: 173). Dado que las generalizaciones analíticas no parten de una representatividad estadística sino teórica, las generalizaciones de un estudio de caso no se dirigen a una población o universo, sino a la teoría o proposiciones que explican los hallazgos encontrados y dan respuesta a la pregunta de investigación. Por eso, con la realización del estudio de caso de la Defensoría Municipal de Derechos Humanos de El Oro se pudieron efectuar varias generalizaciones analíticas aplicables a otras DMDHEM que se encuentran en condiciones similares.

En vista de que la investigación defiende el pluralismo metodológico, los instrumentos de recolección de la información que se usaron pertenecen tanto al enfoque cuantitativo como cualitativo. Dentro del primer enfoque se recurrió al uso de bases de datos de diversos organismos gubernamentales (INEGI, CONEVAL, CONAPO, INAFED, CNDH, CODHEM, entre otras)¹⁸ y se desarrolló un indicador para medir la capacidad institucional de las DMDHEM con base en su diseño. Por el lado del enfoque cualitativo, se utilizaron técnicas como la observación directa; el análisis de normatividad aplicable, de los registros administrativos del ayuntamiento, de los planes

¹⁸ A consecuencia de que en la investigación se hace referencia a estos organismos en varias ocasiones se hará uso de sus siglas, por ello, a continuación, se indica el nombre oficial de aquellos que no habían sido mencionados anteriormente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), Consejo Nacional de Población (CONAPO) e Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED).

de trabajo e informes de resultados de las DMDHEM; entrevistas semiestructuradas a defensores municipales; y revisión de expedientes de queja por presuntas violaciones a derechos humanos.

El indicador que se construyó está integrado por cinco dimensiones: jurídica, política, económica, social y de coordinación. Estas dimensiones se operacionalizaron por medio de un conjunto de variables susceptibles de ser observadas dentro del entorno y diseño institucional de cualquier organismo municipal dedicado a la promoción y defensa de los derechos humanos. Las variables se miden a través de diferentes escalas según su naturaleza (nominal, ordinal, de intervalo o de razón); tales mediciones se traducen en términos numéricos por medio de herramientas como la escala Likert. Es relevante destacar que el índice, así como los subíndices e indicadores que lo componen están formulados en una escala lineal base 1. Además, cada subíndice e indicador cuenta con un valor ponderado según la incidencia que se detectó que tiene en la realidad sobre la capacidad institucional de las DMDHEM.

El caso de la Defensoría Municipal de Derechos Humanos de El Oro fue seleccionado por ser, de acuerdo con la clasificación de Coller (2006: 32) un caso objeto, instrumental, ejemplar, contemporáneo, analítico con hipótesis y simple. Lo que significa, respectivamente, que es un caso con límites claros al enfocarse en una institución, con representatividad teórica y posibilidad de realizar generalizaciones analíticas, con capacidad para ilustrar una serie de elementos de su diseño institucional que limitan el cumplimiento de sus objetivos y que son compartidas por otros casos, con interés por un fenómeno que tiene lugar en el momento en que se desarrolla la investigación, con posibilidad de encontrar las relaciones entre las variables para explicar el objeto de estudio y que se enfoca en un solo caso. Con todo lo anterior, se demuestra la relevancia teórica que ostenta el caso seleccionado.

La Defensoría de El Oro es un caso ejemplar dentro de los organismos municipales de derechos humanos en el Estado de México, dada su naturaleza jurídica, su composición económica, política y social. Normativamente comparte el mismo marco jurídico con el resto de Defensorías de la entidad, económicamente presenta una asignación presupuestal reducida en relación a otros organismos municipales descentralizadas, políticamente tiene un ayuntamiento fuerte y un bajo

índice de alternancia, y socialmente exhibe un contexto urbano – rural caracterizado por un elevado nivel de pobreza y por la existencia de grupos vulnerables y en situación de riesgo. Estas variables explicativas compartidas con alrededor de la tercera parte de los municipios de la entidad,¹⁹ justifican porque la Defensoría de El Oro es un caso ejemplar que permitió observar algunos elementos del diseño institucional que limitan el potencial de estos órganos de derechos humanos para cumplir con sus objetivos y atribuciones.

Conforme a los fines de la presente investigación ésta se estructura en cinco capítulos. El primero de ellos consiste en la delimitación del marco teórico que sirve de base para el desarrollo del estudio, enlazando el problema con la perspectiva seleccionada. Por lo cual, en este capítulo se reflexiona sobre el concepto e importancia de los derechos humanos, se realiza una aproximación al neoinstitucionalismo como enfoque de análisis por medio de las categorías de diseño, capacidad y cambio institucional, se genera un modelo analítico para los organismos municipales de derechos humanos, se aborda el desarrollo teórico – conceptual de los derechos humanos en el ámbito municipal y se retoma el caso de Madrid como un referente internacional. Todo esto, con el objetivo de contar con un soporte teórico y metodológico sólido para analizar la forma en que el diseño interviene en la capacidad institucional de las DMDHEM.

En el segundo capítulo, se presenta la evolución institucional de los organismos de promoción y defensa de los derechos humanos a nivel nacional y local. Para ello, se examina la responsabilidad del Estado mexicano en materia de derechos humanos, los antecedentes de los organismos u órganos inspirados en la figura del *ombudsman*, el nacimiento y procesos de cambio de la CNDH y la CODHEM, el surgimiento de las Coordinaciones Municipales y su remplazo por las DMDHEM, así como, las modificaciones introducidas con la reforma del 10 de junio de 2011 en materia de derechos humanos. Lo anterior, para tener claridad sobre el entorno institucional y los factores que han influido en la institucionalización de los derechos humanos en el país y, particularmente, en el Estado de México y sus municipios.

¹⁹ Aproximación: 42 municipios. Realizada con sustento en diversos indicadores políticos, sociales, económicos y geográficos obtenidos de bases del INEGI, INE, INAFED, CONAPO y CONEVAL.

El tercer capítulo de la investigación se enfoca en presentar un panorama sobre la situación de los derechos humanos y en contrastar las respuestas institucionales que se han generado en favor de la promoción y defensa de tales derechos. Por consiguiente, se exponen las condiciones que privan en materia de derechos humanos en el país y en el Estado de México, se delinear los principales retos que se tienen que afrontar en este asunto público y se analiza la configuración de los organismos de promoción y defensa de derechos humanos con respecto al modelo ideal definido por la doctrina. Esto, con el objeto de comprender la relevancia de los derechos humanos en el desarrollo de la ciudadanía, reconocer las principales necesidades e identificar los límites y fortalezas del arreglo institucional de la CNDH, la CODHEM y las DMDHEM según la teoría del *ombudsman*.

Por lo que refiere al cuarto capítulo, éste se concentra en hacer un estudio sobre la manera en que el diseño de las DMDHEM incide en su capacidad institucional con base en el modelo de análisis definido en la primera parte de esta investigación, conforme a los planteamientos retomados del neoinstitucionalismo. Para la realización de este estudio se examinan múltiples variables agrupadas en torno a cinco dimensiones analíticas: jurídica, política, económica, social y de coordinación. Ello, con el propósito de asimilar la conexión que existe entre el diseño institucional de las DMDHEM y los recursos, habilidades y medios de los que disponen para ejercer sus funciones, afrontar problemas y alcanzar sus objetivos.

En el quinto y último capítulo, las relaciones detectadas en la sección previa entre el diseño y la capacidad institucional de las DMDHEM por medio del análisis teórico se ponen a prueba a través de un estudio de caso. De este modo, se presenta una semblanza de la Defensoría Municipal de Derechos Humanos de El Oro como un caso ejemplar y se describe el método aplicado para su realización; posteriormente, se muestra un informe de cada una de las dimensiones de análisis con las variables que se observó que impactan en el potencial que poseen para ejecutar sus tareas. Aquello, para hacer un contraste entre lo advertido en el análisis teórico y lo que sucede en la realidad, a fin de contar con más argumentos para sostener las conexiones identificadas y los cambios propuestos al diseño de estos órganos.

Al final se realizan un conjunto de conclusiones que buscan dar respuesta a las preguntas por las cuales se concretó la idea de investigación y que son resultado del testeo de las hipótesis mediante el análisis teórico y empírico efectuado. En dichas conclusiones se incluyen diversas recomendaciones que tienen como pretensión fortalecer la capacidad institucional de las DMDHEM y otros organismos homólogos en función de un cambio a su diseño. También, se agrega un anexo en el que se encuentra una propuesta de índice, mismo que es un esfuerzo por tener un instrumento para medir la capacidad institucional de los organismos municipales a partir de la operacionalización de las dimensiones trazadas en el modelo utilizado para el desarrollo de la investigación. Igualmente, en el anexo y en los dos últimos capítulos, puede apreciarse la integración y aplicación de este índice al caso de la Defensoría de El Oro.

Capítulo I. Visión contemporánea de los derechos humanos

1.1 ¿Qué son los derechos humanos?

1.1.1 Corriente teórica de aproximación: Iuspositivismo y iusnaturalismo

Los derechos humanos son un concepto de reciente formación debido a que corresponden al mundo de la posguerra, sin embargo, desde esa época hasta la actualidad tales derechos se han abordado desde distintos enfoques. Durante este período se les ha equiparado con los derechos civiles, las garantías individuales y las prerrogativas del ciudadano. Los derechos humanos aparecen transversalmente en la modernidad y en la sociedad contemporánea como un tópico tratado reiteradamente, puesto que se asocia íntimamente con la dignidad humana, cuya salvaguarda es uno de los objetivos primordiales de los gobiernos democráticos y una de las claves para la vida en sociedad.

Al momento de aproximarse a los derechos humanos, aparecen dificultades inevitables en función de la perspectiva teórica y doctrinaria en la que se sustente su delimitación. Por tal razón, existen múltiples conceptualizaciones con matices diferentes y en ocasiones antitéticas. Las principales corrientes que han intentado definir y explicar la naturaleza de los derechos humanos son el iuspositivismo y el iusnaturalismo. La primera “sostiene que los derechos humanos son aquellos que el Estado otorga en su orden jurídico y la segunda manifiesta que el Estado sólo los reconoce y los garantiza en alguna medida” (Carpizo, 2011: 4).

El iuspositivismo plantea que es el orden jurídico quien otorga la calidad de persona al ser humano, por lo que ésta, se reduce a una categoría jurídica concedida únicamente por el Estado. Contrariamente, el iusnaturalismo indica que una persona por su sola existencia es titular de derechos y obligaciones, dado que “el Estado no puede desconocer esta situación, lo único que realiza es el reconocimiento de este hecho, y a partir de él se garantizan diversas series de derechos” (Carpizo, 2011: 4). Por tanto, para el iuspositivismo los derechos humanos son una ficción jurídica creada por el Estado y para el iusnaturalismo son prerrogativas inherentes al hombre, absolutas, universales y anteriores a todo derecho positivo.

El iusnaturalismo fue el paradigma dominante durante los siglos XVII y XVIII por medio de la conceptualización y defensa de los derechos naturales, mismos que eran concebidos como prerrogativas innatas del ser humano y con una validez independiente a lo señalado por los sistemas positivos. En este período de la historia el concepto de “derechos humanos” aún no se había desarrollado, no obstante, es importante hacer esta regresión en el tiempo porque su aproximación actual tiene su base teórica en el derecho natural, ya que los derechos de las personas se entendían como reflejo subjetivo de un orden normativo natural; por ello, la fundamentación de los derechos humanos reside en el derecho natural, no en el derecho positivo (Fernández, 1982: 80).

El iusnaturalismo logró su máxima expresión mediante la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789, posteriormente, en los siglos XIX y XX tuvo un retroceso paulatino en favor del positivismo jurídico. Pese a eso, después de la Segunda Guerra Mundial esta corriente resurgió como una reacción en contra de los actos cometidos en el Holocausto Judío, bajo la tutela del derecho positivo. A partir de 1948, con la Declaración Universal de Derechos Humanos y la aparición de otros tratados y organismos internacionales especializados en la materia, los derechos humanos se abordan desde la perspectiva del iusnaturalismo, en vista de que se considera que los hombres nacen iguales en derechos “en razón de su nacimiento o de su pertenencia a la especie humana, es decir, debido a una característica natural” (Rodríguez, 2006: 13).

Acorde a lo expuesto se afirma que “los hoy llamados derechos humanos no representan más que una nueva forma de lo que tradicionalmente se le denomina ‘derechos naturales’ cuya validez se considera independiente de lo que disponen las normas que integran el derecho positivo” (Orozco, 1987: 24). Bajo esta postura, en las sociedades contemporáneas el iusnaturalismo es el paradigma preponderante, pues los derechos humanos aparecen como facultades inherentes a la naturaleza del hombre y el Estado se limita a su reconocimiento y garantía. En esta lógica, se aprecia que la positivación de los derechos humanos no es una labor que debe omitirse, ya que otorga mecanismos para hacer efectivos dichos derechos. Así, se tiene que “una cosa es que todo derecho deba hacerse positivo y otra muy distinta que sólo haya derecho positivo” (Carpinteiro, 2000: 159).

1.1.2 Fundamento de los derechos humanos: necesidades humanas básicas y dignidad humana

El fundamento de los derechos humanos se conceptúa como el “conjunto de razones en virtud de las cuales puede considerarse que estos derechos tienen entidad jurídica, confieren prerrogativas y establecen deberes de naturaleza incondicional” (Ramírez y Pallares, 2011: 34). Discernir sobre el fundamento de los derechos humanos resulta complejo debido a la existencia de varias corrientes de aproximación. Pese a lo anterior, en la actualidad es preponderante el paradigma iusnaturalista que basa su argumentación en la naturaleza y la dignidad humana, a consecuencia de que sostiene que estos derechos son innatos al hombre. En este tenor, los derechos humanos son una realidad que se tiene que fundamentar racionalmente, “ya que no se imponen con la evidencia empírica de los hechos fácticos o de las cosas materiales” (Massini, 1996: 189; citado en Moreno, 2007: 2).

Fundamentar la existencia de los derechos humanos es vital para entender cuál es su valor dentro de la sociedad contemporánea y pugnar por su promoción, estudio, protección y defensa; por ello, “la ausencia de justificación conlleva a una débil protección o incluso a la carencia de protección de los derechos, una forma de proteger los derechos humanos [...], es con el respaldo de buenos argumentos y razones para poder defenderlos” (Aparisi, 2006: 164; citada en Ramírez y Pallares, 2011: 37). De esta forma, es imprescindible contar con un fundamento sólido que permita sostener que los derechos humanos son un factor de cambio y de mejora social, así como impedir que sean usados como un instrumento político al servicio de intereses personales.

Figura 1. Teorías del fundamento de los derechos humanos.



Fuente: Elaboración propia con base en Ramírez y Pallares (2011).

En la actualidad es complicado decantarse plenamente por una teoría para fundamentar los derechos humanos, no obstante, la que aporta mayores elementos para reducir el nivel de abstracción y apreciar la relevancia práctica de estos derechos es la teoría objetiva, a causa de que asume una postura cimentada en las necesidades humanas básicas y en la dignidad humana como elemento ontológico inherente al hombre. “El concepto de la dignidad de la persona, (...) no es superior de un hombre sobre otro” (Moreno, 2007: 7); es decir, los hombres poseen la misma naturaleza y, por ende, igual dignidad. Con lo anterior, queda firme el argumento de que la dignidad humana es una cualidad propia del hombre capaz de justificar su igualdad y la universalidad de los derechos humanos.

“De la dignidad de la persona humana, así como de las exigencias y necesidades ligadas a la consecución de la libertad y la igualdad es de donde se derivan los derechos humanos” (Fernández, 1982: 101). Así, se agregan al análisis las necesidades humanas básicas como un elemento clave para fundamentar los derechos humanos, dado que dichos requerimientos no surgen de aspiraciones o deseos individuales, sino de la propia naturaleza del hombre. De este modo, por medio del reconocimiento, garantía y ejercicio de los derechos humanos se pretende “satisfacer una serie de necesidades, entendidas como exigencias que se consideran ineludibles para el desarrollo de una vida digna” (Añón, 1994: 258).

La dignidad humana como cualidad intrínseca al hombre y fundamento de los derechos humanos tiene un carácter universal y absoluto, sin embargo, su contenido está afectado por el contexto y la historicidad, pues aquello que es digno para un grupo humano en determinada época puede no serlo en otro momento histórico. Acorde a esto, se arguye que únicamente se transforma el contenido práctico de la dignidad humana, más no su andamiaje filosófico y su poder explicativo sobre el fundamento de los derechos humanos. Así, “los derechos humanos vistos en su real complejidad constituyen el marco para construir una ética que tenga como horizonte la consecución de las condiciones para que todos (individuos, culturas, formas de vida) puedan llevar a la práctica su concepción de la dignidad humana” (Herrera, 2000: 54; citado en Chacón, 2015: 45).

1.1.3 Concepto y principios rectores de los derechos humanos

“Los derechos humanos están integrados por lo moral, filosófico, social, político, cultural y jurídico. En ellos está relacionado lo teórico, lo perceptivo y lo fáctico” (Olivos, 2016: 3). En razón de los múltiples elementos ontológicos, axiológicos y teleológicos que convergen en los derechos humanos, no existe un concepto unívoco y universal sobre ellos. Pese a lo complejo que resulta definir a los derechos humanos, un punto de partida es que dentro de la sociedad contemporánea el paradigma propuesto por el iusnaturalismo racional ocupa un rol dominante, ya que se “reconoce que todo ser humano, por el hecho de serlo, tiene derechos frente al Estado, derechos que éste, o bien tiene el deber de respetar y garantizar o bien está llamado a organizar su acción a fin de satisfacer su plena realización” (Nikken, 2006: 23).

Los teóricos y organismos internacionales en materia de derechos humanos, definen estas prerrogativas resaltando ciertos elementos en función de su perspectiva y pretensiones particulares. Sin embargo, en la actualidad la mayoría de las aproximaciones teóricas parten de la corriente iusnaturalista y ponen como eje central a la dignidad humana. Como prueba de lo anterior, el artículo 1° de la Declaración Universal de Derechos Humanos señala que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”.

Antes de presentar una definición propia de los derechos humanos, es imperioso hacer referencia a las aproximaciones realizadas por especialistas en la materia y por organizaciones nacionales e internacionales encargadas de su promoción y defensa con el objeto de identificar y analizar cuáles son sus principios rectores. De acuerdo con esto, se hace referencia a las siguientes definiciones sobre los derechos humanos:

Cuadro 1. Definiciones sobre los derechos humanos por distintos autores.

DERECHOS HUMANOS	
AUTOR	DEFINICIÓN
Roccatti (1997: 19)	Aquellas facultades y prerrogativas inherentes a la persona humana, que le corresponden por su propia naturaleza, indispensables para asegurar su pleno desarrollo dentro de una sociedad organizada, mismos que deben ser reconocidos y respetados por el poder público o autoridad, debiendo ser garantizados por el orden jurídico positivo.
Pérez Luño (1999: 49)	Un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humana, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional.
Quintana y Sabido (2009: 21)	El conjunto de derechos y garantías que salvaguardan la vida y dignidad de los seres humanos y que los criterios valorativos de la cultura y de la civilización moderna atribuyen a todos los integrantes de la especie humana sin distinción alguna.
CNDH (2016)	Los Derechos Humanos son el conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de la persona.
ACNUDH (2016a)	Los derechos humanos son 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.

Fuente: Elaboración propia con base en Roccatti (1997: 19), Pérez (1999: 49), Quintana y Sabido (2009: 21), CNDH (2016) y ACNUDH (2016a)

A partir de las definiciones citadas se identifican los principios rectores que dan vida a la noción de los derechos humanos. En las diferentes definiciones aparece la dignidad humana como fundamento de estos derechos, por lo cual, se tiene que corresponden a todas las personas por igual. Lo anterior, es el sustento del principio de universalidad de los derechos humanos, puesto que “los tienen todas las personas sin distingo alguno, y porque para estos derechos no caben limitaciones de fronteras políticas, ni las creencias o razas” (Quintana y Sabido, 2009: 22). Es claro que los derechos humanos son inherentes a todas las personas y, por ello, su protección es una labor que interesa no sólo a un Estado en particular sino a la comunidad internacional en su conjunto.

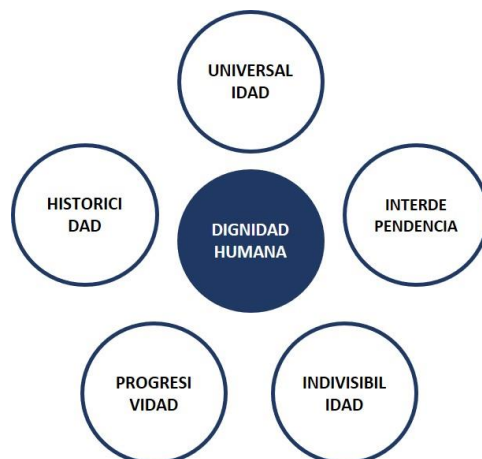
La definición hecha por la ACNUDH resalta los principios de interdependencia e indivisibilidad, mismos que, se analizan de manera conjunta por su fuerte relación. La interdependencia refiere a

que los derechos humanos “se encuentran ligados unos a otros, de tal manera que el reconocimiento de uno de ellos, así como su ejercicio, implica necesariamente que se respeten y protejan múltiples derechos que se encuentran vinculados” (CNDH, 2016). En tanto que, la indivisibilidad significa que estos derechos “no pueden dividirse por un derecho o en una sección de derechos para respetarlos, protegerlos y garantizarlos” (Olivos, 2016: 50). De este modo, la interdependencia e indivisibilidad plantean que los derechos humanos conforman un bloque y su ejercicio debe darse de forma conjunta y no aislada.

La progresividad es otro de los principios de los derechos humanos que aparece como una constante en las definiciones expuestas, significa que el Estado está obligado a asegurar “el desarrollo constructivo de los derechos humanos, al mismo tiempo, implica una prohibición para el Estado respecto a cualquier retroceso de los derechos” (CNDH, 2016). Se tiene que abogar por que la protección de los derechos humanos en el ámbito local, nacional e internacional se vaya ampliando sin posibilidad de regresión. Lo anterior, para que se reconozca una mayor gama de derechos, se supriman los límites que afectan su ejercicio y se establezcan mejoras para perfeccionar su protección.

La historicidad no es un principio plenamente aceptado por los teóricos, a causa de que a primera impresión es antitético de la universalidad, sin embargo, ayuda a superar las críticas provenientes del relativismo cultural al insertar a la concepción de los derechos humanos “la evolución de la civilización, los nuevos problemas, necesidades y retos, y el contexto social y cultural de cada país” (Carpizo, 2011: 19). En virtud de esto, se argumenta que la universalidad de estos derechos viene dada por la dignidad que poseen todos los seres humanos, empero su contenido se transforma con base en el devenir histórico, el desarrollo de la humanidad y la aparición de nuevas necesidades sociales.

Figura 2. Fundamento y principios de los derechos humanos.



Fuente: Elaboración propia con base en Quintana y Sabido (2009: 21) y CNDH (2016).

Luego reflexionar sobre la perspectiva del iusnaturalismo en relación a los derechos humanos, de explicar sus principios rectores y revisar algunas aproximaciones de especialistas y organismos en la materia; es esencial proporcionar una definición propia que ponga como género próximo a las facultades y prerrogativas de la persona y como diferencia específica a la dignidad humana:

Los derechos humanos son aquellas facultades y prerrogativas inherentes a la persona, ya que derivan de su naturaleza y se fundan en la dignidad humana como tal. Estos derechos son indispensables para asegurar el desarrollo pleno e íntegro del hombre en sociedad; por tanto, deben ser reconocidos y respetados por el Estado, así como garantizados a través de su orden jurídico positivo con apego a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad e historicidad.

1.1.4 Diferencia entre derechos humanos y sus garantías

Es imprescindible reflexionar sobre los derechos humanos y sus garantías, a causa de que dentro del paradigma del Estado constitucional de derecho estas categorías de análisis constituyen un binomio indisociable, situación por la cual, se tiene que estudiar su diferencia y conexión. En la constitución se sientan las bases del Estado constitucional de derecho mediante “el reconocimiento y garantía de los derechos humanos, así como la delimitación de los órganos de poder” (Ortiz, 2015: 3). En virtud

de esto, se refuerza el planteamiento de que los derechos humanos, como prerrogativas fundadas en la dignidad humana, requieren ser reconocidos y garantizados por el Estado en su ordenamiento constitucional.

Para precisar cuál es la distinción primordial hay que recordar que los derechos humanos son aquellas facultades y prerrogativas inherentes a la persona, dado que derivan de su naturaleza y se fundan en la dignidad humana; mientras que, las garantías dan efectividad a los derechos humanos reconocidos por los Estados a fin de asegurar un claro ejercicio de los mismos. En esta tesitura, se indica que las “garantías no son otra cosa que las técnicas previstas por el ordenamiento para reducir la distancia estructural entre normatividad y efectividad y, por tanto, para posibilitar la máxima eficacia de los derechos fundamentales en coherencia con su estipulación constitucional” (Ferrajoli, 2001: 25). Así, las garantías tienen un carácter instrumental al ser los medios a través de los cuales el Estado constitucional de derecho busca la concreción real de los derechos humanos y, con ello, de la dignidad humana.

Para algunos autores las garantías son “aquellos mecanismos jurídicos preponderantemente de naturaleza procesal dirigidos a la reintegración del orden constitucional cuando el mismo ha sido desconocido o violado por los propios órganos de poder” (Ferrer y Fix – Zamudio, 2014: 239). Desde esta perspectiva, al ser las garantías instrumentos de carácter judicial parece que son una tarea que únicamente corresponde a los órganos jurisdiccionales. No obstante, con base a una postura personal las garantías no deben limitarse únicamente a conceder al titular la posibilidad de exigir la reparación del daño, identificar a los culpables e imponer las sanciones pertinentes; por el contrario, las garantías deben imponer obligaciones y prohibiciones a los órganos del poder ejecutivo, legislativo y judicial con el objetivo de asegurar el respeto y efectividad de los derechos humanos.

Para entender la importancia de las garantías, su conexión con los derechos humanos y rebasar la visión reduccionista que únicamente las acota a mecanismos procesales para exigir justicia ante una posible violación es necesario citar a Ferrajoli (2006a: 25), dado que argumenta que se tienen garantías primarias o sustanciales y secundarias o jurisdiccionales. Al interior de las primeras se pueden encontrar las garantías negativas que refieren a las prohibiciones impuestas al Estado como una forma de respeto a los derechos fundamentales, así como las garantías positivas que representan

una obligación de hacer. Por su lado, las segundas refieren a mecanismos que permiten acudir ante los organismos jurisdiccionales cuando se violen los derechos humanos reconocidos a las personas.

El reto del Estado constitucional de derecho reside en la “elaboración y la implementación de las técnicas de garantía idóneas para asegurar el máximo grado de efectividad a los derechos [humanos] constitucionalmente reconocidos” (Ferrajoli, 2006b: 115). Lo anterior, con el fin de establecer un sistema de garantías eficiente, capaz de reducir la brecha entre los derechos humanos reconocidos y aquellos que efectivamente se observan en la realidad. Por eso, se requieren garantías sustanciales que aseguren el respeto y pleno ejercicio de los derechos humanos, y de garantías jurisdiccionales que operen ante las violaciones que se cometan a tales derechos.

1.2 Los derechos humanos como asunto público y de gobierno

Los derechos humanos son “todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a ‘todos’ los seres humanos en cuanto dotados del status de personas” (Ferrajoli, 2001: 37). De este modo, el carácter de universalidad de los derechos humanos es el fundamento nodal para sostener que son un asunto de interés público porque su ejercicio es imprescindible para que todas las personas vivan con dignidad. Asimismo, los derechos humanos constituyen un precepto que guía el quehacer gubernamental, debido a que el Estado es el responsable de “asegurar la efectividad de los derechos humanos con todos los medios a su alcance” (Nikken, 2006: 43). A causa de ello, se parte del argumento de que los derechos humanos son prerrogativas comunes a todos los hombres y una obligación estatal que orienta y fortalece la actividad de gobierno.

Para comprender la naturaleza pública de los derechos humanos, hay que precisar que lo público de manera general alude a “lo que es de interés o de utilidad común a todos los miembros de la comunidad política, a lo que atañe al colectivo y, en esa misma línea, a la autoridad que de allí emana” (Rabotnikof, 2005: 9). Los derechos humanos se instituyen como un asunto público porque interesan a todas las personas sin exclusión y son un precepto elemental para la convivencia en sociedad y la consumación de la dignidad humana. En este tenor, la calidad de los derechos humanos como asunto público es indiscutible, en razón de que se basan en un principio de universalidad y su ejercicio interesa y exige la participación de la sociedad, el gobierno y el sector privado.

Al ser los derechos humanos un asunto público, se encuentran insertos dentro “un espacio en el cual las personas, los grupos y las organizaciones de la sociedad y el Estado tienen cabida, a fin de desarrollar actividades que son de interés para la vida comunitaria” (Aguilera, 2012: 179). En esta lógica, los derechos humanos exigen que las respuestas institucionales para su respeto, promoción, protección y garantía partan de un sistema de intercambio y cooperación entre la multiplicidad de actores interesados. La efectividad de los derechos humanos, como asunto público, no debe ser vista como un problema que concierne únicamente a un individuo o a un grupo específico sino como una pretensión común y universal al hombre, ya que significa la oportunidad de una vida más digna.

A consecuencia de que los derechos humanos son un asunto que atañe a la colectividad requiere para su implementación en la realidad social de “la activa contribución de muchos actores de distintos sectores del gobierno y externos a él, incluyendo el sector privado, la sociedad civil, ciudadanos individuales y comunidades” (Bourgon, 2010: 2). Lo anterior, a consecuencia de que cada vez más la materialización de las aspiraciones de la colectividad, como el caso del ejercicio de los derechos humanos, se enfrentan a un contexto dinámico y complejo en el que las soluciones jerárquicas y unidireccionales ya no son suficientes para su consumación. Por ello, la universalidad intrínseca a los derechos humanos entraña la necesidad de una conjunción de esfuerzos para lograr hacer frente a la incertidumbre y la perversidad de la realidad contemporánea.

Los derechos humanos “implican obligaciones a cargo del gobierno. Él es el responsable de respetarlos, garantizarlos o satisfacerlos y, por otro lado, en sentido estricto, solo él puede violarlos” (Nikken, 1994: 27); por tal motivo, se identifican como un asunto de gobierno. Los derechos humanos son un eje central en el actuar del gobierno, puesto que éste es el encargado de garantizar su pleno ejercicio a la población por medio de los recursos a su alcance. Adicionalmente, en todo momento las autoridades tienen que asegurarse de que sus acciones no constituyan violaciones a estos derechos. De esta forma, la obligación del gobierno de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos, explica porque son un asunto que se ubica al centro del quehacer gubernamental.

A partir de la implementación del paradigma de derechos humanos a nivel mundial, se ha observado que sus principios “proporcionan un conjunto de valores que orientan la labor de los gobiernos y de

otros agentes políticos y sociales. Además, ofrecen un conjunto de pautas de actuación respecto de las cuales deben rendir cuentas esos agentes” (ACNUDH, 2008: 1). En la actualidad, los derechos humanos influyen en la producción normativa, la impartición y procuración de justicia, la elaboración de políticas públicas, la conformación de planes de gobierno y programas públicos, promueven la transparencia y la rendición de cuentas, incentivan la participación ciudadana en los asuntos públicos y, en consecuencia, coadyuvan al desarrollo democrático. Por ende, se puede sostener que los derechos humanos contribuyen al control y la transformación del ejercicio del poder público por parte del gobierno.

La relación entre los derechos humanos y el gobierno no es unidireccional sino recíproca, dado que “además de leyes pertinentes se necesitan procesos e instituciones políticas, de gestión y administrativas que respondan a los derechos y las necesidades de las poblaciones” (ACNUDH, 2006: 10). Los derechos humanos son innatos al hombre y no otorgados por el Estado, pero si no son reconocidos por éste y no existe un buen gobierno con la capacidad para hacerlos efectivos es imposible que las personas puedan disfrutar de ellos en la realidad. Bajo esta perspectiva, los derechos humanos y el gobierno se asisten mutuamente, ya que los primeros orientan la actividad gubernamental y plantean una vida digna; en tanto que, el segundo se ocupa de establecer una serie de garantías para hacer realidad el ejercicio de dichos derechos.

De acuerdo a lo expuesto en este apartado se argumenta que los derechos humanos son un asunto público y de gobierno a causa de su naturaleza y las implicaciones que su respeto, promoción, protección y garantía tienen para el gobierno. Los derechos humanos son un asunto público al concernir a toda la población y requerir de la articulación de los esfuerzos provenientes de una multiplicidad de actores comprometidos con la convivencia armónica y la dignidad humana. Conjuntamente, los derechos humanos se conciben como un asunto de gobierno, en función de que representan un límite al ejercicio arbitrario del poder público y contribuyen al desarrollo democrático. Aparte, la efectividad de estos derechos depende de la capacidad del gobierno para establecer un conjunto de garantías e instituciones que configuren un entorno propicio para su ejercicio.

1.3 Los derechos humanos en el ámbito de gobierno local

1.3.1 Enfoque Basado en Derechos Humanos en los gobiernos locales

Debido a la complejidad e incertidumbre que caracteriza a la sociedad contemporánea “los paradigmas clásicos no lograron la consolidación de una política pública garante del reconocimiento y ejercicio de los derechos humanos en su conjunto, incluso dentro de sistemas democráticos” (Giménez y Valente, 2010: 57). Por esto, los políticos, académicos y activistas se han concentrado en desarrollar una propuesta fundada en una perspectiva más amplia e integral de los derechos humanos que garantice su ejercicio a todos los sectores de la población y asegure el respeto de la dignidad humana. Esta propuesta es el Enfoque Basado en Derechos Humanos (en adelante EBDH), mismo que se define como:

Un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos. Su propósito es analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo. (ACNUDH, 2006: 15)

El EBDH aparece como un nuevo marco conceptual y metodológico orientado a promover, defender y hacer efectivos los derechos humanos. Este enfoque concibe los derechos humanos “de manera integral, interdependiente y complementaria, superando de este modo, la visión tradicional de generaciones de derechos y la asimilación de los derechos fundamentales únicamente con los derechos humanos de primera generación. Otra característica de este enfoque es su preocupación por la concreción o materialización real de los derechos y la atención a grupos marginados” (Jiménez, 2007: 31). Así, este paradigma se funda en los derechos y no en las necesidades, plantea una visión positiva (promoción, divulgación, estudio) y negativa (defensa) de los derechos humanos, al mismo tiempo que pugna por su materialización y ejercicio conjunto.

“El enfoque de los derechos humanos busca construir mecanismos jurídicos y políticos que transformen las instituciones y, en consecuencia, la vida social y cotidiana de las personas con base

en una nueva ética del desarrollo humano” (Reuben, 2000: 173). A pesar de que no existe una fórmula universal para implementar el EBDH, la ONU indica como rasgos fundamentales: la formulación de políticas públicas y programas de desarrollo con el objetivo principal de materializar derechos humanos, la institucionalización de una cultura de respeto y ejercicio de estas prerrogativas, la creación de organismos especializados en la materia, la identificación y fortalecimiento de la capacidad de los titulares de derechos y obligaciones para asegurar su cumplimiento, y la cooperación y programación del desarrollo en todos los sectores conforme a las normas y principios contenidos en los tratados internacionales (ACNUDH, 2006: 16).

El EBDH propone una concepción transversal de los derechos humanos en todos los ámbitos de gobierno y sectores sociales, pues la institucionalización de estos derechos mediante políticas y organismos dedicados a su promoción y defensa es crucial para elevar la calidad de vida de las personas. Además, este enfoque sugiere una “primacía de lo local en el ejercicio y realización de los derechos, dado que las acciones se dirigen a la efectivización y realización de los derechos en las concretas realidades” (Tejada Pardo, 2004; citado en Jiménez, 2007: 35). De esta forma, el EBDH tiene que estar presente en la gestión de los gobiernos locales, debido a que es en este espacio donde las personas acceden a los bienes y servicios públicos que contribuyen a la concreción de los derechos humanos.

La adopción del EBDH en los gobiernos locales tiene que impactar en su gestión y en su desarrollo al instituir a los derechos humanos como el centro de las acciones y políticas tendientes a dar respuesta a las demandas de la ciudadanía. Bajo este enfoque, el desarrollo local es un “proceso concertado de construcción de capacidades y derechos ciudadanos en ámbitos territoriales político-administrativos del nivel local (municipio = territorio), con el objetivo fundamental que las personas tengan adecuados niveles en su calidad de vida, lo que equivale a decir que ejerzan plenamente sus derechos humanos” (Defensoría del Pueblo de Bolivia, 2010: 38). Por ello, se argumenta que los derechos humanos orientan el desarrollo local y, éste a su vez, garantiza el ejercicio de dichos derechos en este ámbito de gobierno. Lo anterior, se atribuye al hecho de que la gestión local centrada en el EBDH delinea un entorno propicio para erigir a los derechos humanos como una institución presente en la vida de las personas y en el ejercicio del poder público.

La perspectiva de derechos humanos en la gestión de los gobiernos locales, impone a estos últimos la obligación de articular sus recursos y encaminar sus planes, programas y políticas hacia la satisfacción de las necesidades humanas básicas, elevar la calidad de vida de las personas y maximizar el bienestar de la sociedad en su conjunto. De esta suerte, la gestión de los gobiernos locales conforme el EBDH coadyuva a la institucionalización de los derechos humanos, a causa de que establece una serie de reglas formales e informales, incentivos y prácticas dirigidas al disfrute y respeto de tales derechos. Aparte, de que suman a la configuración de un marco institucional favorable para la actuación de organismos dedicados a la promoción y defensa de los derechos humanos al interior de estos gobiernos. (Defensoría del Pueblo de Bolivia, 2010)

1.3.2 La responsabilidad de los gobiernos municipales en materia de derechos humanos

A causa de que la investigación se enfoca, especialmente, en el ámbito más básico de la organización política – administrativa del Estado, resulta imperioso analizar desde el punto de vista teórico cual es la responsabilidad pública de los gobiernos municipales en materia de derechos humanos.²⁰ En razón de que los municipios son unidades político – administrativas que forman parte de la estructura estatal, sus órganos de gobierno – independientemente de sus funciones – tienen la responsabilidad de respetar, proteger, garantizar y satisfacer o tomar medidas en materia de derechos humanos (Burgos et al., 2012: 17). El carácter universal de los derechos humanos impone responsabilidades a todos los órganos del Estado, por eso, es necesaria una “permanente concertación entre autoridades públicas de los distintos ámbitos de gobierno, en condiciones de respeto a la autonomía y bajo los principios de la concurrencia, coordinación y subsidiariedad de la acción pública” (Jiménez, 2007: 43).

La gestión local con EBDH sostiene que los gobiernos estatales y municipales tienen que garantizar los derechos humanos de todas las personas dentro de su circunscripción, con el objetivo de que cuenten con la posibilidad de satisfacer sus necesidades y desarrollar sus capacidades; para ello, estos gobiernos deben intervenir a través de medidas orientadas hacia institucionalización de la

²⁰ En este apartado se utiliza el concepto de gobierno municipal sobre el concepto de gobierno local, ya que el primero es más específico y afín a los objetivos de la investigación. El concepto de gobierno local es más amplio y refiere en primer término al estado, el departamento, la provincia u otras figuras dependiendo de la forma de Estado que se aborde; también, se utiliza para aludir en los Estados federales, conjuntamente, al gobierno de las entidades federativas y de los municipios u otras unidades similares en las que se base su organización política – administrativa.

promoción y defensa de estos derechos. La responsabilidad de promoción tiene el propósito de que la población y los servidores públicos conozcan y respeten los derechos humanos mediante acciones de información, sensibilización y capacitación a cargo de los organismos de derechos humanos y las autoridades de los ámbitos competentes. Por su parte, la responsabilidad del gobierno estatal y municipal respecto a la defensa consiste en el desarrollo de políticas, mecanismos y organismos para prevenir, sancionar y reparar violaciones a los derechos humanos. (Defensoría del Pueblo de Bolivia, 2010)

Desde la reflexión teórica se ha buscado dar respuesta a la interrogante sobre ¿cuál es la responsabilidad pública del gobierno municipal en materia de derechos humanos?, sin embargo, el análisis es aún incipiente. Se ha argumentado que el gobierno municipal tiene la obligación de establecer medios de defensa contra actos de autoridad que vulneren los derechos de las personas, promover el respeto de los derechos humanos y crear órganos especialmente destinados a la defensa de dichos derechos (Quintana y Sabido, 2009: 179). A pesar de esto, no se ha profundizado sobre la capacidad de este ámbito de gobierno para cumplir con dichas responsabilidades y tampoco se ha delimitado cuál debería ser su alcance y relación con los esfuerzos estatales y nacionales. Lo anterior, constituye un problema en la institucionalización de los derechos humanos, ya que si no se tiene claridad sobre los valores, responsabilidades y objetivos que se persiguen es imposible que las acciones emprendidas logren modificar la conducta de los actores y el entorno municipal.

Para asegurar la eficacia en el cumplimiento de las obligaciones impuestas por la doctrina y el orden normativo a los gobiernos municipales en materia de derechos humanos es imprescindible analizar cuál es la capacidad institucional que poseen. Esto, en función de que “las posibilidades de incidir en la realidad y garantizar la sostenibilidad de los efectos se encuentran claramente vinculadas con un razonable aprovechamiento de las capacidades y recursos locales existentes” (Gómez, Pavón y Sainz, 2013: 158). En este sentido, la responsabilidad de los gobiernos municipales en torno a los derechos humanos se ha de configurar con base en los recursos, mecanismos y órganos a su disposición, la cooperación con otros ámbitos de gobierno, la diversidad contextual y demás elementos que inciden sobre su capacidad institucional.

El municipio es la unidad político – administrativa básica dentro de la estructura estatal, el ámbito de gobierno más cercano con la población y el “primer nivel de convivencia política en el que se aprenden e inculcan conductas que han de servir al individuo a conducirse como un verdadero ciudadano” (Quintana y Sabido, 2009: 182). Por ende, desde una postura propia se considera que el gobierno municipal de acuerdo a su capacidad institucional, tiene que ser el principal responsable de la promoción de los derechos humanos; en tanto que, en relación a la defensa de estos derechos únicamente ha de estar obligado a su protección, más no ha investigar y sancionar las presuntas violaciones u ordenar la reparación de los daños originados por las mismas. Ello, con la intención de incorporar a los derechos humanos como una institución rectora de la convivencia social y la interacción entre el gobierno y la ciudadanía dentro del entorno municipal.

Figura 3. Responsabilidad pública del gobierno municipal desde la perspectiva de la gestión municipal con EBDH.



Fuente: Elaboración propia.

Conforme a lo anterior, el gobierno municipal tiene un papel fundamental en la promoción de los derechos humanos, pues su cercanía con las personas lo convierten en el espacio idóneo para fomentar una cultura cívica y de respeto a los derechos humanos. En relación a la defensa, este ámbito de gobierno está obligado a su protección mediante una serie de políticas y acciones que eviten que sus órganos transgredan estos derechos y contribuyan a su ejercicio. También, como parte de la defensa se argumenta que el gobierno municipal, actualmente, no cuentan con la capacidad institucional para desarrollar un sistema no jurisdiccional que investigue y sancione las presuntas violaciones a derechos humanos cometidas por sus autoridades u ordene la reparación de los daños

causados por las mismas; motivo por el cual, solo es responsable de cooperar con los organismos de otros ámbitos de gobierno en la realización de estas labores.

1.3.3 Alcance de los organismos municipales de derechos humanos

Los derechos humanos constituyen un enfoque holístico e integral de aplicación general (Guendel, 2002: 110); por tanto, los gobiernos municipales tienen la obligación de incluir transversalmente la perspectiva de derechos humanos en todas sus políticas y acciones con el objetivo de instituirlos como la principal estrategia del desarrollo municipal. Además, de la perspectiva transversal e integral en derechos humanos que deben adoptar los gobiernos municipales en su gestión, la institucionalización de estos derechos requiere que se creen organismos especializados en este asunto público dentro de dicho ámbito de gobierno (Quintana y Sabido, 2009: 179). De manera genérica, los organismos de derechos humanos se conceptualizan como entidades públicas encargadas de:

La defensa explícita de la protección y defensa de los derechos humanos, sin dejar las competencias globales de control no jurisdiccional de los actos de la Administración Pública y, por otra parte, la competencia de transferir los expedientes al Ministerio Público para que se inicie o enriquezca, cuando proceda, los procesos judiciales cuando existen hechos que ameriten la persecución penal. Además, cumple una función de promoción y educación. (IIDH, 2006: 20)

La existencia de organismos municipales en materia de derechos humanos es crucial para evitar que se produzca una brecha en la promoción y defensa de tales derechos, misma que rezague a este ámbito gobierno en relación al estatal y nacional. “Uno de los mayores problemas que enfrentamos en términos nacionales tiene que ver con las autoridades locales; lamentablemente, en muy pocos estados (...) encontramos comisiones municipales de derechos humanos” (Plascencia, 2010: 1). De este modo, el papel de los organismos municipales de derechos humanos cobra una especial relevancia en la institucionalización de la promoción y defensa de dichos derechos, dado que su actuación en coordinación con los organismos estatales y nacionales permite una mejor distribución de responsabilidades y el desarrollo de políticas y mecanismos más efectivos.

Los organismos nacionales, estatales y municipales de derechos humanos realizan funciones esenciales para el fortalecimiento de la democracia y el Estado constitucional de derecho, empero, la efectividad de estas funciones se asocia “al grado en que puedan ofrecer modelos de gestión integrales y diversificados y al desarrollo de capacidades institucionales para actuar con autonomía, profesionalismo y eficacia; pero también a la influencia que puedan ejercer en la reforma del aparato público y a la calidad y pertinencia de su presencia” (Monsiváis y Brena, 2011: 465). Por consiguiente, se requiere una nueva institucionalidad basada en la capacidad, competencia y necesidades de cada ámbito de gobierno.

La actuación de los organismos municipales de derechos humanos no tiene que estar desligada de los organismos estatales y nacionales en esta materia, puesto que es imperiosa su cooperación para una efectiva promoción y defensa de estos derechos dentro del Estado. “This cooperation has led to the creation of a liaison network of various national and local ombudsmen and has established a mechanism for the reciprocal referral of complaints” (Cadeddu, 2004: 167). Acorde con esto, los Estados tienen que plantear un cambio al diseño institucional de los organismos de derechos humanos en el ámbito nacional, estatal y municipal a fin de que actúen conjuntamente con apego a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad; conformando así, un sistema integral de promoción y defensa de los derechos humanos.

Los estudiosos de los organismos municipales de derechos humanos no han llegado a un consenso sobre cuál es su alcance, ya que tampoco hay claridad respecto a la responsabilidad pública del municipio en esta materia. Sin embargo, a causa de que “tales organismos deben cumplir con una serie de características, elementos y atributos institucionales, políticos y sociales que les permita ser eficaces en su cometido” (Faz, 2008: 4); es indispensable delimitar su alcance, configurar un diseño en función del mismo y, con ello, proporcionarles la capacidad institucional requerida para la ejecución de sus tareas. Por eso, con la intención de que las obligaciones atribuidas a los citados organismos puedan materializarse, se propone que su alcance y, por consiguiente, la responsabilidad pública del municipio sobre este asunto público comprenda la promoción, divulgación, estudio y protección de los derechos humanos; así como la cooperación en la defensa (*stricto sensu*) de los mismos.

Figura 4. Propuesta del alcance de los organismos municipales de derechos humanos.

ALCANCE DE LOS ORGANISMOS MUNICIPALES DE DDHH	EJERCICIO	PROMOCIÓN	Conjunto de acciones de información, sensibilización y capacitación dirigidas a la población en general, grupos vulnerables y servidores públicos con la intención de que conozcan, ejerzan y respeten los derechos humanos dentro del ámbito municipal.	
		ESTUDIO	Desarrollo de investigaciones y análisis bajo una perspectiva teórica y/o práctica sobre los derechos humanos con el objeto de comprender cual es la situación que guarda el gobierno municipal en esta materia y plantear propuestas para su progreso.	
		DIVULGACIÓN	Hacer del conocimiento de la población, a través de medios accesibles para todos, la información pública que generen y posean estos organismos como resultado de sus acciones de promoción, estudio, protección y coadyuvancia a la defensa; de su gestión administrativa y presupuestal; y su logro de resultados.	
	VIOLACIONES	DEFENSA	PROTECCIÓN	Consiste en políticas y mecanismos encaminados a evitar que los servidores públicos municipales u otros con actividades dentro de su ámbito de competencia violen los derechos humanos reconocidos en los diversos ordenamientos jurídicos aplicables.
			DEFENSA EN STRICTO SENSU	Refiere al desarrollo y ejecución de los procedimientos que tienen que observarse en el tratamiento de las denuncias y en la investigación, trámite y resolución de las quejas por violaciones a los derechos humanos reconocidos jurídicamente y cometidas por servidores públicos o autoridades municipales.

NOTA: Los organismos municipales de derechos humanos tienen por objeto la promoción, estudio, divulgación y protección dentro de su ámbito de competencia, respecto a la defensa en estricto sensu únicamente deberán cooperar con los organismos estatales al ser estos los responsables de tal labor.

Fuente: Elaboración propia.

1.4 Neoinstitucionalismo como enfoque analítico

1.4.1 Aproximación al neoinstitucionalismo

Para comprender al nuevo institucionalismo o neoinstitucionalismo es indispensable tener una noción clara del viejo institucionalismo o institucionalismo clásico. El viejo institucionalismo “se centra en las reglas, procedimientos y organizaciones formales de un sistema de gobierno (...) su metodología tiene un carácter institucional – descriptivo, formal – legal e histórico y comparativo, y utiliza técnicas del historiador y el jurista” (Rhodes, 1997: 65). Con la finalidad de caracterizar al institucionalismo predominante durante la primera mitad del siglo XX, se puede señalar que tenía una naturaleza legalista, estructuralista, holista y normativa (Peters, 2003). En efecto, como lo advierten March y Olsen (1984) el institucionalismo clásico tiene amplias fallas al analizar las instituciones fuera del conjunto del sistema, únicamente, desde su dimensión formal.

El institucionalismo clásico se concibe como un enfoque teórico con un marcado énfasis hacia lo normativo y con una metodología orientada hacia la descripción de las instituciones (Basabe, 2007: 178). El institucionalismo parte de una perspectiva tradicional en la cual la estructura jurídico – formal esta distanciada de la realidad política, es decir, separa entre lo normativo y lo político, entre el deber ser y el ser. Por ello, se sostiene que el viejo institucionalismo se centraba “en el estudio de los detalles que configuraban diferentes estructuras administrativas, legales y políticas. Se trataban de trabajos profundamente normativos y los escasos análisis comparativos que se hacían eran sobre todo descripciones yuxtapuestas de diversas configuraciones institucionales” (Romero, 1999: 8). Con todo esto, se aprecia que el institucionalismo clásico presenta limitaciones en función de su reduccionismo y su carácter estrictamente legal y descriptivo.

El neoinstitucionalismo es una escuela de pensamiento que se fue construyendo desde los años setenta como “una crítica epistemológica y teórica al institucionalismo tradicional: la economía clásica y los contractualistas, pasando por los positivistas, conductistas, estructural – funcionalistas y la teoría neoclásica” (Rosique, 2008: 8). Así, el neoinstitucionalismo surgió como una posición teórico – metodológica dirigida a revisar y superar las fallas del viejo institucionalismo a partir de una perspectiva más amplia y explicativa, no solo normativa y formal, con la intención de comprender el efecto de las reglas en la interacción entre la estructura y los actores. El neoinstitucionalismo no se concebía como tal, “sino hasta 1984 cuando James March y Johan Olsen introdujeron el concepto de ‘nuevo institucionalismo’ para bautizar a aquel grupo de estudios que veían en las instituciones una gran avenida para el estudio de la política” (Ortega, 2004: 53).

This new institutionalism can be presented and discussed as an epistemological perspective of profound importance to understanding social science, but for our purposes, it is more useful to define it in terms of a narrow collection of challenges to contemporary theoretical thinking in political science, a small set of relatively technical ideas of primary interest to professional students of political life. The ideas deemphasize the dependence of the polity on society in favor of an interdependence between relatively autonomous social and political institutions. (March y Olsen, 1984: 73)

El neoinstitucionalismo se desarrolló como un intento para hacer frente a las limitaciones del enfoque legal – formal propio del viejo institucionalismo. Esta nueva corriente “no solo aborda el análisis de las instituciones desde el punto de vista legal, sino que hace énfasis en su interacción con el sistema político estableciendo estrechos vínculos entre instituciones, contexto legal y dinámica político – económica” (Altamirano y Martínez, 2011: 59). El neoinstitucionalismo analiza la incidencia de las reglas sobre los procesos de reforma y el comportamiento de los agentes sociales, políticos y económicos mediante un esquema de incentivos. Por ende, éste genera explicaciones “más sistemáticas alrededor de los actores, los procedimientos, la racionalidad, los costos de transacción y naturalmente los fines” (Rivas, 2003: 38).

Actualmente se vive un “redescubrimiento de las instituciones” en los términos mencionados por March y Olsen (1997) bajo el enfoque neoinstitucional. Dentro de la sociedad contemporánea el estudio de las instituciones ha vuelto a ocupar un lugar preponderante en la investigación de las Ciencias Sociales, especialmente en el estudio del gobierno y los asuntos públicos, a lo largo de los últimos 30 años. “El nuevo institucionalismo permite el conocimiento e interpretación de multitud de fenómenos políticos, sociales y económicos sobre nuevas bases teóricas, enriqueciendo el estado de situación de multitud de programas de investigación” (Caballero, 2009: 133). Por esta razón, aporta recursos suficientes para comprender el diseño, la capacidad y el cambio institucional, así como el impacto que tienen las instituciones en el comportamiento de los agentes.

El enfoque neoinstitucional implica una “ruptura disciplinar tradicional entre la economía, la sociología, la historia y la ciencia política en una visión o enfoque netamente ‘transdisciplinario’” (Rivas, 2003: 38). Esta interdisciplinariedad se produce debido a que el neoinstitucionalismo está integrado por distintas vertientes o perspectivas teóricas, mismas que se complementan a fin de explicar fenómenos institucionales complejos desde diversas posturas y ámbitos de análisis (macro, meso y micro). De esta manera, se sostiene que el amplio poder explicativo del neoinstitucionalismo se debe a que sus diferentes perspectivas colaboran para construir un “cuerpo de conocimientos que contiene elementos claves para analizar lo que ocurre realmente en la sociedad y dar el lugar adecuado al concepto de ‘institución’” (Portes, 2007: 478).

En enfoque neoinstitucional lucha por lograr "un diálogo más constructivo entre paradigmas [institucionales] para identificar complementariedades y explorar las posibilidades de acercamiento, fertilización cruzada e integración" (Campbell, 2001: 2; citado en Amaya, 2014: 392). Dentro de esta transdisciplinariedad existe dificultad para determinar cuáles son las vertientes que lo integran, pues como lo indica Powell y DiMaggio (1999) existen tantas vertientes del neoinstitucionalismo como disciplinas de las Ciencias Sociales hay. Por ejemplo, Campbell y Pedersen (2001) argumentan la existencia de un neoinstitucionalismo de elección racional, histórico, organizacional y discursivo; mientras que, Peters (2003) propone el normativo, histórico, empírico, sociológico, internacional, de elección racional y de representación de intereses.

Pese al desacuerdo que existe entre los teóricos del neoinstitucionalismo para delimitar cuáles son sus diversas vertientes y las diferencias entre cada una de ellas, a continuación, se enuncian y describen de manera sucinta las perspectivas teóricas a las que se recurrirá, principalmente, según los objetivos de esta investigación:

- ❖ **Neoinstitucionalismo normativo:** se caracteriza por poner en el centro "a las normas y los valores dentro de las organizaciones al explicar la conducta" (Peters, 2003: 46). Plantea que el funcionamiento de los organismos se rige por reglas formales e informales y que el cambio institucional se produce mediante la armonización de reglas, identidades y situaciones con el objeto de modificar la cultura organizacional y administrativa (Vargas, 2008: 51).
- ❖ **Neoinstitucionalismo económico:** incorpora al análisis institucional "costos de información, costos de transacción y restricciones a los derechos de propiedad" (Kalmanovitz, 2003: 190). Sostiene que las instituciones son fundamentales para hacer frente a las fallas de mercado mediante reglas que regulen el intercambio y que el cambio institucional afecta en asignación de recursos y en las acciones de los individuos y grupos (Ayala, 1999: 41 – 43).
- ❖ **Neoinstitucionalismo social:** sostiene que las instituciones "son construcciones sociales que norman las interacciones de los individuos que se van convirtiendo en hábitos o convenciones sociales (Ostrom, 2000:121). Argumenta que las organizaciones con elementos estructurales no institucionalizados son más propensas al fracaso, pues carecen de una efectividad y legitimidad en la realidad social (Meyer y Rowan, 1992; citados en Albuquerque, 2002: 32). Además, indica que se debe considerar el contexto específico en el que se desarrollan las formas y procedimientos de la vida social que estructuran las instituciones (Schmidt, 2006; citado en Vargas, 2008: 54).
- ❖ **Neoinstitucionalismo político:** se interesa en entender cómo funcionan las instituciones políticas, motivo por el cual se pregunta sobre la manera en que se comportan los individuos dentro del ámbito organizacional

(Albuquerque, 2002: 34). Menciona que la “transformación institucional no es dictada enteramente por condiciones exógenas, [sino que intervienen] una serie de procedimientos relativamente mundanos” (March y Olsen, 1997: 267).

- ❖ **Neoinstitucionalismo histórico:** se concentra en el estudio de las instituciones a través del tiempo, ya que trata de identificar sus patrones causales y tendencias significativas. Propone que “los arreglos institucionales actuales al igual que las acciones y decisiones se encuentran influenciados necesariamente por los arreglos institucionales del pasado” (Vargas, 2008: 46). Dentro del ámbito gubernamental un programa u organización sigue una dependencia de rumbo, por lo que para romper con la inercia y dar paso al cambio es necesaria una fuerte presión política (Peters, 2003: 99).
- ❖ **Neoinstitucionalismo organizacional:** esta vertiente “comprende el rechazo de los modelos del actor-racional, un interés en las instituciones como variables independientes, una nueva orientación hacia las explicaciones cognoscitivas y culturales y un interés en las propiedades de las unidades de análisis supraindividuales” (Powell y DiMaggio, 1999: 42). Esta perspectiva busca explicar la vida organizacional no desde la teoría racional de los individuos, sino con base en un sistema de reglas compartidas y reiteradas que limitan la toma de decisiones e inciden sobre la capacidad de los actores. De esta forma, los estudios organizaciones bajo este enfoque parten de las prácticas o mitos institucionalizados que delimitan el actuar de la organización en cuestión.

En todas estas perspectivas teóricas las instituciones son la principal variable explicativa, por lo cual, es imperioso profundizar sobre dicha categoría. Este concepto, al igual que otros del campo de las Ciencias Sociales, no es unívoco por lo que ha sido definido de múltiples maneras. Pese a la falta de una definición uniforme y plenamente aceptada dentro del neoinstitucionalismo, es indispensable partir de una aproximación que permita identificar los elementos clave para su comprensión y para el análisis de los fenómenos institucionales. Un primer acercamiento es el que realizan March y Olsen (2006: 1; citados en Torres, 2015: 125), dado que sostienen que “una institución es una colección relativamente perdurable de normas y prácticas organizadas, incrustada en estructuras de significado y de recursos que son relativamente estables frente a la renovación de individuos (...) y al cambio de las circunstancias externas”.

Como complemento a la definición de March y Olsen (2006), misma que permite identificar a las normas, a las prácticas y a la estabilidad como parte del núcleo de las instituciones, se cita a Douglas North (1993) quién realiza una aproximación más compleja y con mayores elementos de análisis, pero sin pretender ser totalizante:

Las instituciones son las reglas del juego de una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico. (North, 1993: 13)

Con base en la delimitación de lo que es una institución, se distinguen como principales características que es parte de la estructura social, posee cierta estabilidad en el tiempo, afecta el comportamiento humano y plantea la existencia de un conjunto de valores compartidos (Peters, 2003: 36 – 37). También, hay que puntualizar que a causa de que las instituciones comprenden todo tipo de restricciones para normar el comportamiento humano, estas son formales e informales.²¹ En este tenor, la importancia de las instituciones radica en que éstas afectan el desempeño social, político y económico, reducen la incertidumbre y limitan la interacción humana (North, 1993: 14 – 16). Lo anterior, explica porque las instituciones permiten estructurar el sistema político, los procesos de socialización, la participación social y política, y en general la vida diaria de los individuos.

Por último, resulta crucial diferenciar entre organización e institución, pues, aunque son conceptos íntimamente relacionados no refieren a lo mismo. La organización se ubica en un nivel meso de abstracción y alude a “la asociación deliberada de individuos que persiguen un propósito común y también un espacio de interacción donde los participantes despliegan en el día a día sus actividades y reafirman su sentido de pertenencia” (Alpuche y Bernal, 2015: 28). Por su parte, la institución se sitúa en nivel macro al ser un sistema compartido de normas formales e informales que reducen la incertidumbre al proporcionar una estructura estable para que se efectúe la interacción humana (North, 1993: 16). De esta forma, las organizaciones son los espacios en los que los individuos interactúan para emprender acciones colectivas de conformidad con las reglas delimitadas por las instituciones correspondientes (Ayala, 1999: 64).

²¹ Las instituciones formales son “las reglas escritas en las leyes y reglamentos, y son construcciones expresamente creadas por los individuos para encarar problemas específicos de coordinación económica, social y política; [en tanto que], las informales son las reglas no escritas, que se van acumulando en el tiempo, y quedan registradas en los usos y costumbres” (Ayala, 1999: 67).

1.4.2 Diseño institucional

El entramado teórico desarrollado por el neoinstitucionalismo es en sumamente basto, dado que estudia los diferentes componentes de las instituciones a partir de múltiples puntos de vista; no obstante, conforme a las pretensiones de esta investigación las categorías que, principalmente, le darán soporte al análisis son el diseño, la capacidad y el cambio institucional. Los conceptos mencionados se ubican, especialmente, dentro del neoinstitucionalismo político, normativo, económico, social y organizacional; aparte, se complementan y posibilitan una comprensión más integral sobre el comportamiento de las instituciones. El diseño incide sobre la capacidad de las instituciones para alcanzar sus objetivos y ejecutar tareas, este vínculo provoca que deliberadamente se planteen una serie de cambios a su diseño con el propósito de fortalecer la capacidad con la que cuentan. Por tanto, es indispensable delimitar de forma clara cada una de estas categorías de análisis.

La primera categoría a dilucidar es el diseño, lo cual es una labor compleja a consecuencia de las diversas variables que están asociadas a ésta; empero, “las corrientes académicas vinculadas al neoinstitucionalismo proporcionan un marco conceptual adecuado para abordar la cuestión del diseño institucional” (Salvador y Ramió, 2012: 2). El diseño institucional refiere a la intervención orientada hacia el establecimiento de un conjunto de reglas que logren estructurar la interacción humana y limitar la acción de los agentes. De manera puntual y útil, se afirma que “el diseño consiste en la creación de una forma de promover resultados valiosos en un contexto en particular que sirva de base para la acción” (Goodin, 2003: 49). A lo anterior, solo hay que añadir que el diseño está afectado por el pasado y que éste puede ser global o parcial (rediseño).

El diseño institucional es una actividad esencialmente intencional, puesto que a través de una intervención directa se trata de incidir en la interacción humana. También, en los casos donde el cambio es resultado de la evolución natural o de un accidente es posible hablar de intencionalidad, ya que “una institución puede, así, ser efecto de la acción intencional sin ser literalmente el producto deliberado de la acción de alguien” (Goodin, 2003: 45). Por ello, cuando no se puede intervenir de forma directa, se buscan medios para hacerlo de modo indirecto. Lo anterior, es relevante porque

deja en claro que al momento de formular un diseño o rediseño institucional es imprescindible considerar reglas y prácticas formales e informales (North, 1993).

Para profundizar en la comprensión del diseño institucional es imperioso distinguirlo del diseño organizacional, en vista de que son conceptos que suelen confundirse. El primero refiere, como sostiene Goodin (2003), a una serie de acciones intencionales dirigidas a fijar un conjunto de reglas formales e informales para estructurar el comportamiento de los actores individuales y colectivos dentro de un contexto económico, político y social de nivel macro. Por su parte, el diseño organizacional de acuerdo con Burton y Obel (2004; citados en Marín y Cuartas, 2014: 164), consiste en la articulación de los factores estratégicos (liderazgo y estilo directivo, clima organizacional, tamaño y habilidades del personal, ambiente, tecnología y estrategia) y los factores estructurales (configuraciones, complejidad, formalización, centralización, incentivos y coordinación y control), para asegurar una mayor efectividad en sus resultados y la perdurabilidad de la propia organización.

A partir de las conceptualizaciones antes expuestas, se observa que tanto el diseño institucional como el organizacional constituyen un conjunto de acciones intencionales con la intención de normar conductas y alcanzar determinados objetivos. A pesar de eso, existen diferencias esenciales entre dichas categorías, pues el diseño institucional se sitúa en una dimensión de análisis macro al normar un aspecto de la interacción humana a través del establecimiento de leyes, reglas, prácticas, incentivos y valores que limitan la conducta individual y organizacional, además de influir en el desempeño social, político y económico. En contraste, el diseño organizacional se localiza en una dimensión meso de análisis al enfocarse en encontrar el mejor ajuste de los factores estratégicos y estructurales disponibles para cumplir eficaz y eficientemente con sus metas y objetivos; por lo que, esta clase de diseño no trata aspectos relativos a la producción e intercambio humano en lo social, político y económico a nivel macro.

Después de delimitar al diseño institucional y distinguirlo del diseño organizacional, se procede a abordar aquello que la teoría concibe como un buen diseño institucional; en esta tesitura, es apropiado mencionar, inicialmente, “que una institución está bien diseñada si resulta coherente con

lo interno y está externamente en armonía con su entorno social más amplio” (Goodin, 2003: 59). Sin embargo, este planteamiento resulta acotado, en razón de que deja de lado otros principios que son claves en la concepción de las instituciones. Por ello, se acude a Lowndes y Wilson (2003; citados en Salvador y Ramió, 2012: 3), quienes desde un abordaje neoinstitucionalista argumentan que la clave de un buen diseño radica en la capacidad que tienen las instituciones para influir en la conducta de los actores en la dirección deseada.

Con el objeto de tener una guía sobre los aspectos generales que debe considerar todo buen diseño institucional a continuación, se presentan de forma sintética los cuatro principios propuestos por Goodin (2003):

- ❖ **Revisión:** las instituciones tienen que diseñarse de tal modo que sean flexibles, “a fin de ‘aprender con la experiencia’ y evolucionar con el tiempo” (Goodin, 2003: 60).
- ❖ **Solidez:** “las instituciones deben tener capacidad de adaptarse a nuevas circunstancias, y no resultar inelásticas y fáciles de desmoronar” (Goodin, 2003: 60); dicha adaptación puede ser profunda o superficial según el nivel de cambio en el mundo fáctico o evaluativo.
- ❖ **Sensibilidad a la complejidad motivacional:** las instituciones han de reconocer las diversas motivaciones que impulsan la acción de los actores, pues estas van desde el interés propio hasta el altruismo (Goodin, 2003: 61).
- ❖ **Variabilidad:** hay que aprender del error y la experiencia para mejorar los arreglos institucionales. Se debe alentar “la experimentación con estructuras diferentes en lugares distintos, (...) además, de la reflexión acerca de las lecciones de otros y la disposición a aceptar tales lecciones cuando resulten adecuadas” (Goodin, 2003: 61).

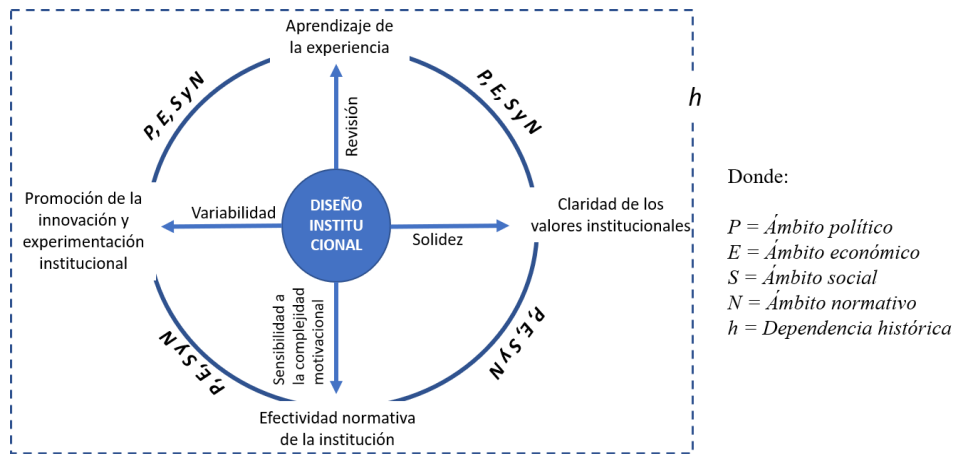
A partir de la operacionalización de los principios postulados por Goodin (2003) es factible construir un modelo analítico aplicable a casos específicos de diseño institucional. Para este fin, se retoma la formulación hecha por Lowndes y Wilson (2003; citados en Salvador y Ramió, 2012), puesto que dichos principios pueden abordarse, respectivamente, de la siguiente forma:

- 1. La claridad con la que se expresan los valores que se asocian al diseño institucional;*
- 2. La efectividad que tiene la institución para asegurar que el nuevo diseño orienta el comportamiento de los actores de la manera deseada;*
- 3. La capacidad que tiene la institución para aprender a partir de la experiencia; y*

4. La tolerancia o incluso la promoción de variaciones del diseño de acuerdo a las necesidades de situaciones específicas. (Lowndes y Wilson, 2003; citados en Salvador y Ramió, 2012: 3)

El neoinstitucionalismo posee una fuerte transdisciplinariedad (Rivas, 2003) y el diseño tiene potencial para incidir sobre la capacidad y desempeño de las instituciones, así como para estructurar la vida y evolución de las organizaciones North (1993). Con base en esto, se propone que a la operacionalización de los principios de Goodin (2003) para un buen diseño institucional se incorpore lo político, económico, social y normativo como ejes transversales de análisis y la dependencia histórica como constante.

Figura 5. Modelo integral de diseño institucional.



Fuente: Elaboración propia con base en Lowndes y Wilson (2003; citados en Salvador y Ramió, 2012), Goodin (2003) y North (1993).

1.4.3 Capacidad institucional

La capacidad institucional tiene un papel central dentro del aparato estatal, dado que es el elemento indispensable para concretar en la realidad los objetivos de sus instituciones (Bourgon, 2010: 11). Pese a la importancia de este concepto y a ser un tema clásico dentro de la gestión pública no existe un consenso sobre su delimitación. La capacidad institucional tomó fuerza en los noventas mediante la segunda generación de reformas del Estado que buscaban hacer frente a la contracción que había tenido éste, a consecuencia de las medidas adoptadas para favorecer al mercado como motor del desarrollo. Durante la primera mitad de la década de 1980 se impulsó el concepto de fortalecimiento

institucional, el cual fijaba su atención “en la construcción, mejoramiento y fortalecimiento de la estructura interna, sistemas y estrategias de las organizaciones” (Rosas, 2008: 121).

La postura del fortalecimiento institucional se limitaba al aparato organizacional y a aspectos administrativos, por ende, en la década de los noventas se cambia el énfasis y se plantea la construcción de capacidad institucional (*capacity building*). Esta visión parte de “un enfoque de sistemas que ubica los problemas organizacionales dentro de un entorno con varios niveles, actores e influencias, y con importantes interdependencias entre éstos” (Ospina, 2002: 3). Tal perspectiva, más compleja e integral, ha permitido que se construyan nuevas definiciones sobre la capacidad institucional con el propósito de superar la ambigüedad que afecta la aplicación de esta categoría de análisis.

Con el propósito de aproximarse a la capacidad institucional resulta indispensable diferenciarla de la capacidad organizacional, dado que son categorías de análisis íntimamente vinculadas y que en ocasiones se utilizan de manera indistinta. De modo inicial, cabe señalar que la capacidad institucional comprende tanto al recurso humano y organizacional, como al contexto institucional del sector público y el entorno político, económico y social donde se inserta (Rosas, 2008: 129). Desde este punto de vista, se observa que la capacidad institucional es una dimensión analítica situada en un plano macro; mientras que, la capacidad organizacional se encuentra en un nivel de análisis meso o intermedio. Lo anterior, se explica por el hecho de que lo organizacional es un componente fundamental de la capacidad de las instituciones.

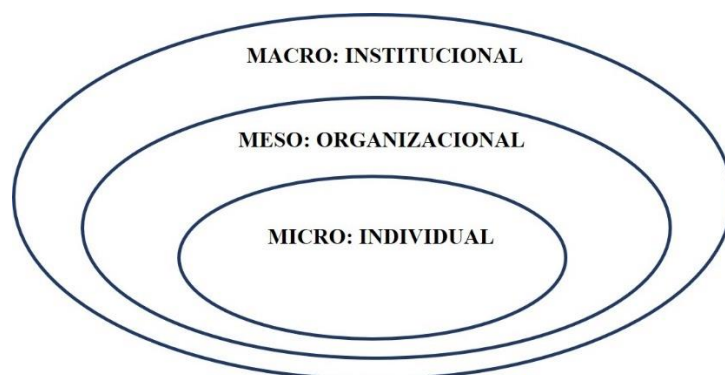
La capacidad organizacional, en términos generales, se puede definir como la “habilidad de orden superior que permite a una organización combinar y asignar los recursos disponibles en una forma específica, e interconectarlos de tal forma que la organización no solo supera de manera destacada sus presiones y tareas presentes, sino que construye un potencial específico para enfrentar los futuros retos” (Hamel y Prahalad, 1994; citados en Dávila, 2012: 15). En este sentido, dicha capacidad se asocia a elementos como la disponibilidad de recursos financieros y materiales para cumplir sus metas, los propósitos de la organización, la estructura y distribución de las responsabilidades, la

coordinación y colaboración con otros actores, los sistemas de gestión para mejorar el desempeño y las políticas y programas que diseñan y ejecutan.

Respecto a la capacidad institucional existe un fuerte disenso sobre su definición a causa de su amplio grado de abstracción y los componentes que la integran. La capacidad institucional va asumir diversas interpretaciones según las variables que se integren en su conceptualización y el enfoque a partir del que se conciba; no obstante, de forma genérica refiere a la habilidad potencial y real de los individuos, organizaciones e instituciones en su conjunto para plantearse objetivos, ejecutar acciones, superar obstáculos, resolver problemas y alcanzar resultados de modo permanente dentro de un contexto más amplio (PNUD, 2009: 49). En función de ello, se establece que sin importar la definición que se adopte ésta no debe limitarse al aparato organizacional, pues además es indispensable incluir “la existencia de normas, leyes y ‘reglas de juego’ que condicionan o impiden la ejecución de tareas, así como también al contexto político, [social] y macroeconómico” (Completa, 2017: 127).

Con la finalidad de avanzar en la delimitación del concepto de capacidad institucional acorde a los fines de esta investigación y evitar caer en algunos problemas como el abordarla desde una visión muy amplia que la equipare al desarrollo o una muy acotada que se limite al recurso humano, se va a retomar la postura intermedia del enfoque del “buen gobierno”. Desde esta perspectiva, se observa que los elementos que integran la capacidad institucional se van a agrupar alrededor de tres ámbitos: “a) el desarrollo del recurso humano (sistemas y procesos de personal); b) el fortalecimiento organizacional (sistemas de gestión); y c) la reforma institucional (instituciones y sistemas a nivel macro)” (Rosas, 2008: 123). En consecuencia, para el presente estudio se asumirá la existencia de una dimensión macro, una meso y una micro; situadas una dentro de las otras como se indica en el siguiente modelo:

Figura 6. Ámbitos de la capacidad institucional.



Fuente: Adaptación realizada por Rosas (2008: 130) a la propuesta de Willems y Baumert (2003: 11).

Una vez que se ha expuesto una definición general sobre la capacidad institucional y que se han señalado los ámbitos en torno a los que se agrupan sus elementos constitutivos, se tiene que determinar el sentido que se le va a otorgar en esta investigación. Algunos autores distinguen entre la capacidad institucional “como proceso (esfuerzos por mejorar la capacidad) y capacidad como producto o resultado de un proceso (las habilidades producidas) (UNICEF, 1999). Nelissen (2002) separa además ‘capacidad indicada’ (el potencial para cumplir las tareas) y ‘capacidad efectiva’ (la actuación del gobierno, o su desempeño)” (Ospina, 2002: 2). Conforme a la clasificación anterior, la capacidad institucional se retomará desde la óptica de la capacidad indicada porque se busca conocer cuál es el potencial que tienen los organismos municipales de derechos humanos para realizar sus tareas.

Situar la acepción que, en este estudio, se le brinda a la capacidad institucional dentro de las interpretaciones de capacidad indicada coadyuva a comprender su naturaleza y los elementos con base en los cuales se operacionalizará tal categoría de análisis. Encima, partir de la perspectiva de capacidad indicada y no de capacidad efectiva permite distinguir entre las nociones de capacidad y desempeño institucional, debido a que si bien están estrechamente vinculadas no son sinónimos. La capacidad institucional entendida como el potencial para ejecutar acciones y alcanzar objetivos refiere a una posibilidad futura; en tanto que, el desempeño institucional alude al comportamiento pasado para cuantificar la eficacia y/o eficiencia de los resultados obtenidos. Así, se aprecia que el desempeño institucional se relaciona directamente con la capacidad efectiva gracias a que permite dar cuenta de ésta a través de una serie de mediciones.

El desempeño institucional “comúnmente enfatiza en los resultados que las acciones de gobierno producen en la sociedad [conforme a los planes establecidos], siendo de uso frecuente en la literatura especializada de políticas públicas” (Moreno, 2007: 133). De acuerdo con esto, se deja en claro que la capacidad institucional como potencial se disocia del desempeño institucional porque la medición de los resultados alcanzados por una institución no permite dar cuenta de esta interpretación particular de capacidad. En esta lógica, “puede darse el caso que una institución cuente con las capacidades necesarias para promover acciones de manera eficaz y eficiente (en otras palabras, que posea las condiciones operativas requeridas o el potencial para la acción) pero que aun así su desempeño sea deficiente” (Completa, 2017: 122); o bien, que una institución sin la capacidad potencial idónea sea efectiva en la obtención de sus resultados.

Luego de diferenciar a la capacidad institucional de la capacidad organizacional y del desempeño institucional, así como, de ubicarla dentro de las diversas interpretaciones que se le han dado a este concepto, es preciso especificar los elementos que van a contribuir a delimitar el sentido con el que se empleará dicha categoría de análisis en esta investigación. Por tanto, vale la pena recordar que aquí la capacidad institucional se entiende como el potencial que poseen los individuos, organizaciones e instituciones en conjunto para ejecutar acciones, definir objetivos, eliminar obstáculos, solucionar problemas y conseguir resultados dentro de un contexto enmarcado por factores normativos, sociales, económicos y políticos que limitan la interacción humana.

En este tenor los elementos que se van a considerar para delinear de forma nítida a la capacidad institucional dentro del presente estudio son los propuestos por Oszlak (2004); este autor toma como base el trabajo de Tobelem (1992), quien desarrolló un Sistema de Análisis de Capacidad Institucional (SADIC). La metodología del SADIC se utilizó en un principio en casos donde se requería identificar la capacidad actual de las instituciones “para llevar a cabo determinadas acciones; evaluar los obstáculos y debilidades a remover o eliminar y establecer las acciones y planes requeridos para ello” (Oszlak y Orellana, 2000: 2). El enfoque analítico de Tobelem (1992) es complementado y aplicado por Oszlak (2004: 6) al enunciar un conjunto de elementos esenciales para abordar la capacidad institucional:

- a) *Leyes, normas y “reglas de juego” (normas, cultura y sanciones) establecidas entre los actores participantes, que pueden facilitar o impedir el logro de los objetivos de la institución.*
- b) *Relaciones interinstitucionales, acuerdos y compromisos en casos en los que se hallen involucrados dos o más actores institucionales.*
- c) *Esquemas organizativos y de asignación de funciones a los participantes.*
- d) *Recursos materiales y humanos requeridos para el desarrollo de las actividades.*
- e) *Políticas hacia el personal y sistema de incentivos.*
- f) *Conocimientos, informaciones o destrezas de las personas involucradas.*

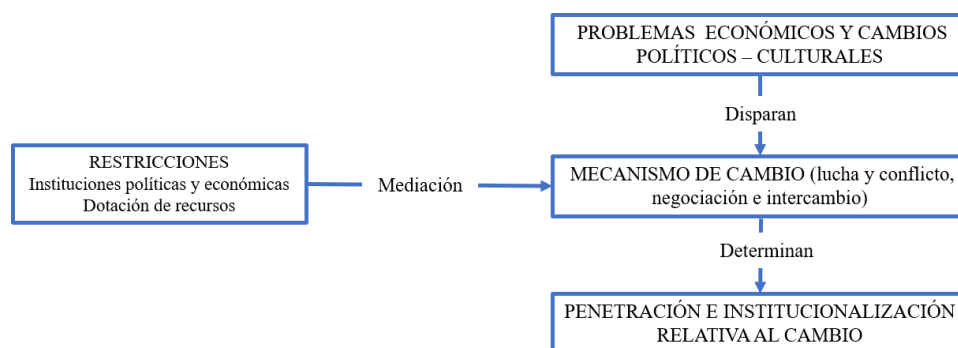
Los elementos constitutivos de la capacidad institucional antes enunciados son trascendentes para la investigación que se busca desarrollar, en razón de que delimitan esta categoría de análisis y permiten definir un conjunto de variables para aproximarse al objeto de estudio. Así, con la conceptualización que se ha efectuado de la capacidad institucional en este apartado es posible analizar a los organismos municipales de derechos humanos, al establecer de forma clara los ámbitos (individual, organizacional e institucional), el sentido o interpretación (capacidad indicada) y los elementos esenciales que integran esta categoría (según la propuesta de Oszlak, 2004). Por ello, el presente estudio parte específicamente de una de las múltiples interpretaciones que pueden asignársele a la capacidad institucional, en virtud que se busca conocer el potencial de las DMDHEM para conseguir sus objetivos en función de su diseño institucional.

1.4.4 Cambio institucional

El cambio institucional es uno de los fenómenos de mayor atención en el neoinstitucionalismo al ser el medio para asegurar la estabilidad, sin embargo, entre sus diversas corrientes no existe un acuerdo en relación a su concepción porque cada una lo aborda conforme a sus propios intereses. Empero, de modo general se puede definir como los “ajustes marginales al conjunto de reglas, normas, y cumplimiento obligatorio que constituyen el marco institucional” (North, 1993: 110). Algunos enclaves que han desarrollado los teóricos del neoinstitucionalismo y que son vitales para el análisis del cambio institucional es que las instituciones no son inmutables y se transforman con el tiempo, y que dicho cambio es incremental y se produce por factores endógenos y exógenos (Torres, 2015: 127).

Como ya se mencionó no existe un consenso para explicar el cambio institucional, ya que algunas vertientes otorgan preponderancia a los factores endógenos, exógenos o a la dependencia de la trayectoria. Por eso, se opta por un modelo ecléctico que “integra diversos mecanismos con la finalidad de sintetizar la naturaleza multidimensional del proceso de cambio” (Amaya, 2014: 397).

Figura 7. Modelo de cambio institucional de los enfoques de segunda generación.



Fuente: Campbell y Pedersen, 2001; citados en Amaya, 2014: 397.

El modelo de cambio institucional propuesto por Campbell y Pedersen (2001), plantea que el cambio puede detonarse a partir de un problema económico y/o modificaciones de naturaleza política o cultural, ya que estos factores derivan en la necesidad de constituir nuevos diseños institucionales o modificar los existentes. Los diseños propuestos como alternativas estarán limitados por las actuales instituciones políticas y económicas, así como por los recursos disponibles. De acuerdo con esto, la mediación entre las restricciones es fundamental para el cambio institucional; dentro de este marco existen un conjunto de mecanismos divididos en la lucha y el conflicto por un lado y por otro la negociación y el intercambio. Así, el grado de institucionalización y penetración del cambio es resultado de la negociación realizada con base en los mecanismos aplicados a la valoración de los diseños trazados y de su implementación. (Amaya, 2014: 397 – 398)

Analizar el cambio institucional es relevante porque permite determinar los elementos que restringen la formulación e implementación de nuevos diseños institucionales, además hace posible identificar cuál es el mecanismo idóneo para que el cambio tenga una mayor penetración. De este modo, el cambio institucional tiene un peso trascendental al definir las nuevas reglas que van a moldear la

conducta y el intercambio, situación que influye a su vez en el desarrollo y desempeño de la sociedad. (Ayala, 1999: 79).

1.4.5 Operacionalización de las categorías de análisis

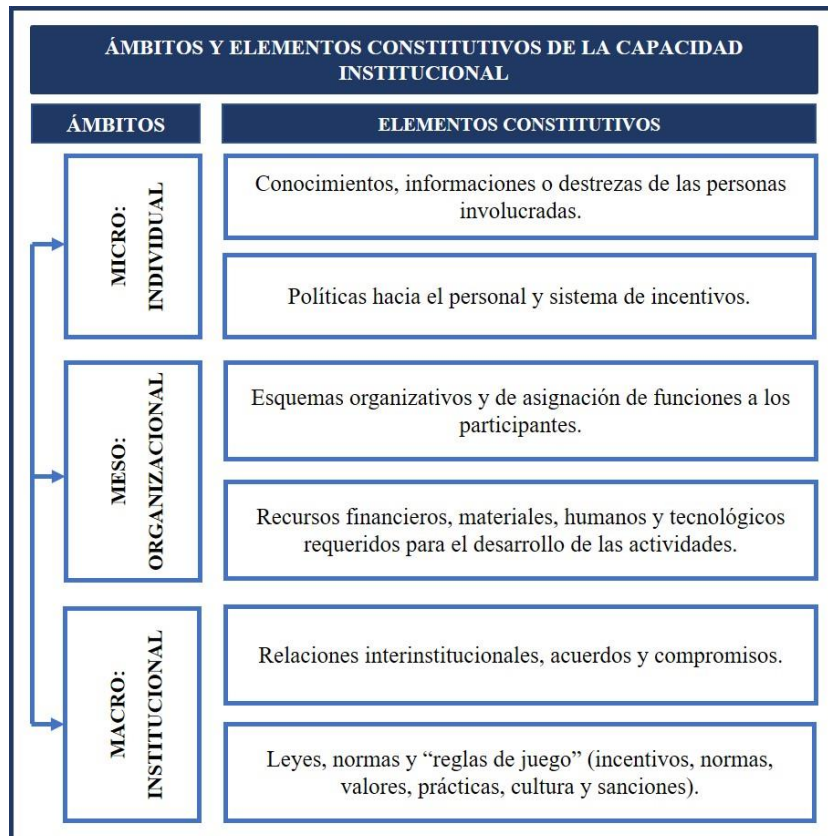
El diseño, la capacidad y el cambio institucional son categorías que dentro del enfoque neoinstitucional se encuentran íntimamente relacionadas. El diseño influye directamente sobre la capacidad de las instituciones estatales para cumplir con sus propósitos, situación que, a su vez induce a cambios en el propio diseño para que desarrollen las capacidades existentes. Bajo esta lógica, dichos conceptos se nutren recíprocamente y permiten una explicación más completa sobre el comportamiento de las instituciones. A causa de que uno de los objetivos particulares de esta investigación es conocer la forma en que el diseño determina la capacidad institucional de los organismos municipales de derechos humanos, las variables a considerar para el análisis son aquellas que resultan de la operacionalización de estas categorías y otras propias del andamiaje teórico neoinstitucional.²²

Para la operacionalización de los conceptos utilizados en este estudio es importante tener presente los ámbitos y elementos constitutivos de la capacidad institucional explicados previamente, pues ello, permite ubicar las variables que se van a considerar para aproximarse al potencial del que disponen los organismos municipales de derechos humanos. Por eso, la atención se centrará en factores de los tres ámbitos de la capacidad institucional (micro, meso y macro). Lo anterior, en vista de que la intención es desarrollar un modelo que reconozca la complementariedad e interdependencia que existe, dentro de un contexto político, social y económico amplio, entre el comportamiento individual, la estructura organizacional y el conjunto de normas, reglas, valores, creencias e incentivos que guían la interacción humana.

²² Especialmente del neoinstitucionalismo político, normativo, económico, social y organizacional.

A continuación, se muestra un diagrama con los ámbitos y elementos esenciales que dan forma al sentido con el que se retomará el concepto de capacidad institucional para los fines de la presente investigación:

Figura 8. Ámbitos y elementos constitutivos de la capacidad institucional.



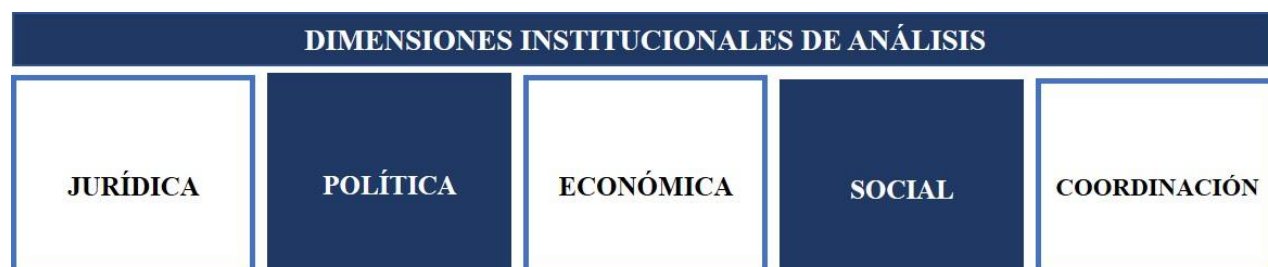
Fuente: Elaboración propia con base en Oszlak (2004: 6), PNUD (2008) y Rosas (2008: 131)

A partir de los aspectos enunciados en la figura que precede se aprecia que la investigación se va a enfocar en analizar lo institucional desde un enfoque estructural al tomar como base los elementos nodales de cada uno de los ámbitos de la capacidad institucional. Esto, con la intención de comprender la forma en que el diseño de los organismos municipales de derechos humanos incide en la capacidad institucional con la que estos cuentan para ejecutar una serie de acciones encaminadas al cumplimiento de sus objetivos. Adicionalmente, se tiene que advertir que a consecuencia de la interpretación que se hace de la capacidad institucional las variables se van ubicar

dentro del ámbito individual, organizacional o de las reglas, normas, valores, creencias e incentivos; pero siempre, bajo la lógica de la perspectiva institucional.

Después de puntualizar los ámbitos y elementos constitutivos que configuran el sentido bajo el cual se aplicará la categoría de capacidad institucional en esta investigación, se requiere determinar las dimensiones de análisis por medio de las que se busca conocer la manera en que el diseño de los organismos municipales de derechos humanos influye sobre su capacidad institucional. Todo eso, con la finalidad de identificar el modo en que pueden incentivarse cambios que contribuyan al fortalecimiento de tales organismos y, en consecuencia, al logro de sus objetivos. Las dimensiones que enseguida se presentan se sustentan en algunas de las áreas de análisis propuestas por el neoinstitucionalismo (especialmente el político, normativo, social y organizacional) para el estudio de las instituciones como un producto y directriz del intercambio humano.

Figura 9. Dimensiones institucionales para el análisis de los organismos municipales de derechos humanos.



Fuente: Elaboración propia con base en North (1993), March y Olsen (1984 y 1997), Powell y DiMaggio (1999), Peters (2003), Rosas (2008) y el PNUD (2008).

El establecimiento de las dimensiones de análisis jurídica, política, económica, social y de coordinación, representa un avance en el proceso de operacionalización del modelo que se desea construir a partir del enfoque neoinstitucional para hacer observable la categoría de capacidad institucional. Sin embargo, dichas dimensiones no son visibles de modo directo en la realidad por su alto grado de abstracción, motivo por el que se han formulado un conjunto de variables empíricas que den contenido a cada una de las dimensiones planteadas. Por tanto, en el siguiente esquema se precisan una serie de variables por dimensión de análisis, mismas que derivan de los elementos constitutivos de la capacidad institucional y abarcan los diversos ámbitos en los que se estructura:

Figura 10. Modelo institucional para el análisis de los organismos municipales de derechos humanos.

ORGANISMO MUNICIPAL DE DERECHOS HUMANOS	DIMENSIONES	VARIABLES
	JURÍDICA	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México
		Ley y Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México
		Ley Orgánica Municipal del Estado de México
		Reglamento de la Organización y Funcionamiento de las DMDHEM
		Bando municipal
	POLÍTICA	Fortaleza del ayuntamiento
		Alternancia en el gobierno municipal
		Perfil y proceso de designación del titular de la Defensoría Municipal de Derechos Humanos
		La ética pública en la administración pública municipal
Autonomía de las Defensorías Municipales de Derechos Humanos		
ECONÓMICA	Proceso de asignación del presupuesto a las Defensorías Municipales de Derechos Humanos	
	Proporción del presupuesto asignada a las Defensorías Municipales de Derechos Humanos	
	Sueldo de los titulares de las Defensorías Municipales de Derechos Humanos	
	Mecanismos de rendición de cuentas sobre el presupuesto ejercido	
SOCIAL	Particularidades de los municipios del Estado de México según su tipo	
	Pobreza y desigualdad económica	
	Grupos vulnerables y en situación de riesgo	
COORDINACIÓN	Coordinación entre las Defensorías Municipales de Derechos Humanos y la CODHEM	
	Coordinación entre las DMDHEM y otros organismos de derechos humanos	
	Cooperación en el proceso de atención de las presuntas violaciones a derechos humanos	

Fuente: Elaboración propia con base en Goodin (2003), Peters (2003), Oszlak (2004) y el PNUD (2008).

1.5 Referente internacional: el caso de Madrid.

Se eligió el caso de Madrid como referente internacional de los derechos humanos en el gobierno municipal porque a pesar de que no cuenta con un *ombudsman* en sentido estricto, sus órganos competentes en esta materia han contribuido ampliamente a la institucionalización de dichos derechos. De acuerdo con esto, se identificó a Madrid como un caso que coadyuva a situar a las DMDHEM dentro de los esfuerzos institucionales que se están realizando en diversas partes del mundo en favor de la promoción y defensa de los derechos humanos en este ámbito de gobierno. El estudio de las organizaciones del Ayuntamiento de Madrid dedicadas al desarrollo de atribuciones vinculadas a los derechos humanos es relevante, dado que permite detectar elementos de su diseño

institucional que inciden, positiva o negativamente, sobre su capacidad. Lo anterior, aporta elementos analíticos para la revisión y cambios al modelo mexicano, en especial a las DMDHEM.

Desde el 16 de febrero de 2017 Madrid es el único municipio en España en tener un Plan Estratégico de Derechos Humanos, motivo por el que se ha convertido en un caso ejemplar en materia de derechos humanos al interior de esta esfera de gobierno. Dicho Plan “establece las líneas de acción a seguir para garantizar el cumplimiento de todas las obligaciones municipales dentro del respeto y la promoción de los derechos humanos” (Ayuntamiento de Madrid, 2017). Ello, con la intención que las personas de esta ciudad ejerzan plenamente sus derechos y logren vivir con dignidad.

El *Plan Estratégico de Derechos Humanos del Ayuntamiento de Madrid 2017 – 2019*²³ (en adelante Plan de DDHH) posee un carácter innovador, debido a la adopción de un enfoque de derechos humanos, género e interseccionalidad (en adelante DH – GI).²⁴ Esto, sumado al hecho de que Madrid es miembro activo de la Comisión Internacional de Ciudades por los Derechos Humanos de Naciones Unidas lleva a argumentar que “Madrid es un referente internacional en la promoción y protección de los derechos humanos desde los gobiernos locales, [situación que es] una de las principales preocupaciones de la ONU desde hace años” (Valente, 2017; citado en Ayuntamiento de Madrid, 2017).

El Plan de DDHH coadyuva a dilucidar cuál es la responsabilidad pública de los gobiernos municipales respecto a los derechos humanos; puesto que, en función de su capacidad institucional en esta materia el municipio de Madrid define que las obligaciones del Ayuntamiento, según su ámbito de competencia, son:

- La obligación de respetar, es decir, abstenerse de acciones que vulneren (o interfieran) en el disfrute de los derechos humanos.

- La obligación de proteger, esto es, garantizar que otros actores (administraciones o entidades públicas, particulares, empresas, etc.) no interfieran en el disfrute de los derechos humanos.

²³ Plan Estratégico de Derechos Humanos del Ayuntamiento de Madrid 2017 – 2019 (2017). Aprobado el 16 de febrero de 2017 por la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Madrid. [En línea]. España, disponible en http://www.madrid.es/UnidadWeb/Contenidos/Descriptivos/ficheros/PlanDDHH_Madrid.pdf [consultado el 1 de enero de 2017]

²⁴ El *Plan Estratégico de Derechos Humanos del Ayuntamiento de Madrid* (2017: 5) señala que se refiere a “un marco conceptual innovador desarrollado por Naciones Unidas que coloca los derechos humanos y la equidad de género como fundamento, objetivo e instrumento de las políticas públicas”.

- **La obligación de hacer efectivos y realizar**, esto es, de adoptar las medidas apropiadas (inmediatas y progresivas) que permitan el disfrute efectivo de los derechos humanos. (Plan de DDHH, 2017: 12)

En esta tesitura, se señala que el Plan de DDHH es un documento que “contempla 22 metas en la protección y promoción de derechos humanos, reunidos en cinco secciones diferenciadas, con las que el Ayuntamiento de Madrid se compromete a hacer efectiva, a través de más de 300 líneas de actuación, la protección de los derechos humanos de la ciudadanía madrileña” (Ayuntamiento de Madrid, 2017). De cada una de las metas se desagregan objetivos estratégicos y líneas de acción tendientes a concretar en la realidad las obligaciones municipales en esta materia. Por tanto, para tener una perspectiva global del Plan de DDHH a continuación, se presenta su estructura general:

Figura 11. Estructura del Plan Estratégico de Derechos Humanos del Ayuntamiento de Madrid 2017 – 2019.

PLAN ESTRATÉGICO DE DERECHOS HUMANOS DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID 2017 – 2019					
Objetivo General: contribuir a hacer realidad los derechos humanos de todas las personas que viven en Madrid					
EJES TRANSVERSALES					
1. Incorporar el enfoque basado en los Derechos Humanos, Género e Interseccionalidad. 2. Contribuir al mejor desarrollo de las capacidades del Ayuntamiento como “garante de derechos humanos” para rendir cuentas ante la ciudadanía del cumplimiento, en su ámbito competencial, de sus obligaciones de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos. 3. Fortalecer y mejorar las capacidades de los y las titulares de derechos para exigir y reclamar el cumplimiento de sus derechos en sus relaciones con el Ayuntamiento. 4. Propiciar mecanismos, canales e instancias efectivos para garantizar el derecho de participación de la ciudadanía.					
PRINCIPIOS Universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos Igualdad y no discriminación. Participación ciudadana, rendición de cuentas y exigibilidad de derechos Función social de la ciudad, la propiedad urbana y el entorno natural	Sección I. Una ciudad que contribuye a garantizar los derechos civiles y políticos Meta 1. D. a la participación democrática y a la información, transparencia y rendición de cuentas. Meta 2. D. a una seguridad centrada en los derechos humanos. Meta 3. D. a la libertad de conciencia, religión, opinión y expresión. Meta 4. D. a la libertad de reunión, asociación y manifestación. Meta 5. D. a la verdad, justicia y reparación.	Sección II. Una ciudad comprometida contra la discriminación y la violencia Meta 6. D. de las mujeres a una vida libre de discriminación y violencia. Meta 7. D. de las personas LGTBI a una vida libre de discriminación y violencia. Meta 8. D. de personas pertenecientes a minorías étnicas y personas en movimiento (migrantes, refugiadas, víctimas de trata) a una vida libre de discriminación y violencia. Meta 9. D. de las niñas, niños y adolescentes a una vida libre de discriminación y violencia. Meta 10. D. de las personas con diversidad funcional/discapacidad a una vida libre de discriminación y violencia. Meta 11. D. de las personas mayores a una vida libre de discriminación y violencia.	Sección III. Una ciudad que contribuye a garantizar los derechos sociales, económicos, culturales y medioambientales (DESCA) Meta 12. D. al más alto nivel de salud, incluida la salud sexual y reproductiva. Meta 13. D. una vivienda digna y adecuada y al domicilio, incluido el derecho. Meta 14. D. a recibir cuidados y derechos de las personas cuidadoras. Meta 15. D. al acceso a una educación de calidad, sin discriminación y con contenido de derechos humanos. Meta 16. D. a un trabajo digno. Meta 17. D. al agua y la alimentación suficiente, apropiada y saludable. Meta 18. D. a la cultura sin discriminación, de calidad y con contenido de derechos humanos. Meta 19. D. a un entorno urbano sostenible, que garantice la calidad de vida y la movilidad en la ciudad.	Sección IV. Una ciudad solidaria con otras ciudades y territorios y que promueve un mundo más justo, democrático y sostenible Meta 20. Construir una política pública municipal de Justicia y Solidaridad Global con un enfoque basado en derechos humanos (EBDH).	Sección V. Obligaciones transversales Meta 21. Derecho a un igual acceso a servicios municipales básicos y de proximidad que sean disponibles, accesibles y de calidad. Meta 22. Formación en derechos humanos en el Ayuntamiento y entidades de gestión privada.

Fuente: Elaboración propia con base en el Plan DDHH (2017).

Dentro del Plan DDHH un aspecto a resaltar, por su relevancia para la institucionalización de los derechos humanos en el ámbito municipal, es la apertura a la participación ciudadana. Para la elaboración de este Plan se efectuaron 42 talleres o reuniones con la sociedad civil en los que se recibieron 760 respuestas y 257 comentarios directos al borrador del Plan derivado de la intervención de 583 personas y 385 entidades; aparte se celebraron 66 reuniones al interior del Ayuntamiento y 8 con los grupos políticos del mismo (Plan de DDHH, 2017: 98). Derivado del Plan de DDHH se creó un *Foro por los Derechos Humanos* para dar cabida a la ciudadanía y especialmente a los grupos más discriminados con la intención de que intervengan en la implementación, seguimiento y evaluación de este Plan. Las prácticas descritas nutren la institución municipal de derechos humanos al incluir variables contextuales y fortalecer la acción pública colectiva en esta materia.

Dados los fines de la presente investigación es importante describir de manera breve las entidades o dependencias que específicamente se encargan del estudio, divulgación, promoción, protección y defensa de los derechos humanos en el municipio de Madrid. Por ende, a continuación, se presenta un esquema con los organismos u órganos identificados.

Figura 12. Organismos u órganos de derechos humanos con competencia dentro del municipio de Madrid.



Fuente: Elaboración propia.

El Defensor del Pueblo es el organismo de mayor alcance en España respecto a la defensa de los derechos humanos. Conforme al art. 54 de la Constitución Española y el art. 1 de su Ley Orgánica, se tiene que el Defensor del Pueblo es el alto comisionado de las Cortes Generales designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en el Título I de la Constitución, a cuyo efecto

podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales. Así, el Defensor del Pueblo es el organismo “encargado de defender los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos mediante la supervisión de la actividad de las administraciones públicas” (DPE, 2018: 1). Aparte, del análisis del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo se aprecia que éste es autónomo, imparcial, con independencia política y económica; asimismo, su titular goza de inmunidad e inviolabilidad en el desempeño de su cargo.

Respecto a la competencia del Defensor del Pueblo sobre el ámbito local el art. 12 de su Ley Orgánica mandata que éste podrá, de oficio o a instancia de parte, supervisar por sí mismo la actividad de la comunidad autónoma; también, se establece que los órganos similares de las comunidades autónomas coordinarán sus funciones con las del Defensor del Pueblo y éste podrá solicitar su cooperación. En el marco jurídico que regula al Defensor del Pueblo no se indica expresamente su competencia sobre el ámbito municipal; empero, el propio organismo externa que se ocupa de “examinar el funcionamiento de las diputaciones provinciales, los entes locales menores (parroquias, pedanías), los plenos municipales y los derechos de los concejales (...), supervisar la correcta prestación de los servicios municipales (...) y, [también,] el estado de los bienes públicos” (DPE, 2018b: 1). Adicionalmente, reconoce que todos los ciudadanos pueden solicitar su intervención contra cualquier actuación de la administración pública, presuntamente irregular.

La Comunidad de Madrid a diferencia de otras comunidades autónomas no cuenta con un Defensor del Pueblo u organismo homologo propio.²⁵ En este sentido, se procede a analizar los órganos de derechos humanos con competencia exclusiva en el municipio de Madrid. En primer lugar, se alude a la Oficina de Derechos Humanos y Memoria (en adelante ODHM), ésta se creó en el 2017 derivado del Plan DDHH con el objetivo de asegurar la adopción y sostenibilidad de un enfoque DH – GI en las políticas del Ayuntamiento. Tal órgano tiene a su cargo la promoción y coordinación transversal del contenido del Plan de DDHH, por lo cual, para garantizar que éste sea observado por todos los servicios del Ayuntamiento posee las siguientes funciones:

²⁵ Algunas comunidades autónomas de España con defensor del pueblo propio son: Andalucía, Rioja, Navarra, País Vasco, Canarias, Murcia, Castilla y León, entre otras (Fundación Acción Pro Derechos Humanos, 2011).

- ❖ *Creación y coordinación de un grupo municipal transversal sobre el Plan de DDHH, con representantes de todas las Áreas de Gobierno, que coordine la implementación y evaluación el Plan de DDHH en todas las estructuras y servicios del Ayuntamiento.*
- ❖ *Creación y coordinación de un Foro por los Derechos Humanos.*
- ❖ *Promoción de un enfoque de DH – GI en las estrategias de comunicación municipales.*
- ❖ *Promoción de una cultura de reconocimiento del trabajo realizado en la defensa y promoción de los derechos humanos por parte del personal municipal.*
- ❖ *Impulso de la creación de un sistema de herramientas estadísticas e indicadores (estructurales, de esfuerzo y de resultado).*
- ❖ *Impulso de la puesta en marcha de sistemas de recogida, gestión y publicación de los datos sobre la situación de los derechos humanos en la ciudad de Madrid, el grado de cumplimiento de las obligaciones del Ayuntamiento en materia de derechos humanos y en el ámbito de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. (Plan de DDHH, 2017: 96)*

Por otro lado, el art. 132 de la Ley 57/2003 señala que en todos los municipios considerados de gran población el Pleno del Ayuntamiento debe crear una Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones para la defensa de los derechos de los vecinos. Debido a que Madrid es un municipio de gran población su Ayuntamiento cuenta con una Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones, misma que “supervisa la actividad de la Administración Municipal y da cuenta al Pleno, mediante un informe anual, de las quejas presentadas y de las deficiencias observadas en el funcionamiento de los servicios municipales, con especificación de las sugerencias o recomendaciones no admitidas por la Administración Municipal” (art. 136 del Reglamento Orgánico del Pleno). También, puede realizar informes extraordinarios cuando la gravedad o urgencia de los hechos lo amerite.

La Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones se integra por representantes de todos los grupos municipales, de forma proporcional al número de miembros que tengan en el Pleno (art. 136 del Reglamento Orgánico del Pleno). En la actualidad se compone por 11 concejales,²⁶ de entre ellos uno actúa como presidente y otro como vicepresidente. Igualmente, cabe mencionar que esta Comisión celebra sesiones ordinarias semestralmente, aunque el equipo de Gobierno (el alcalde, la Junta de Gobierno Local y sus miembros) presenta bimestralmente a los grupos municipales

²⁶ Cuatro representan al Grupo Municipal del Partido Popular; cuatro al Grupo Municipal Ahora Madrid; dos al Grupo Municipal Socialista de Madrid; y uno al Grupo Municipal Ciudadanos – Partido de la Ciudadanía. El Presidente es Mauricio Valiente Ots, quien pertenece al grupo municipal Ahora Madrid, partido del que emana la actual Alcaldesa. La Vicepresidenta es Ana María Román Martín del grupo municipal del Partido Popular (Ayuntamiento de Madrid, 2018).

representados en la Comisión información relativa a las sugerencias y reclamaciones recibidas y tramitadas.²⁷

Con base en la breve descripción efectuada sobre la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones se observa que es un órgano del Pleno del Ayuntamiento sin un funcionamiento continuo, mismo que tiene como tarea principal presentar un informe o memoria anual sobre las sugerencias y reclamaciones ante el Pleno. Encima, existe la Subdirección General de Sugerencias y Reclamaciones (en adelante SGSR), que es una dependencia de la administración pública municipal; la cual se “encarga de la coordinación, evaluación y seguimiento del sistema de sugerencias y reclamaciones, tanto de carácter general como tributarias, de la explotación estadística y de la resolución de incidencias en la asignación a las Unidades gestoras competentes por la materia en proporcionar contestación a la ciudadanía” (DGTAC, 2018: 11).

La SGSR se creó a raíz del Acuerdo 04/02/2016 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid que suprimió la Oficina de Transparencia, Sugerencias y Reclamaciones; este cambio se dio bajo el marco del rediseño institucional del Área de Gobierno de Participación Ciudadana, Transparencia y Gobierno Abierto iniciado en el 2015. La SGSR pertenece a la Dirección General de Transparencia y Atención a la Ciudadanía (en adelante DGTAC), por esta razón se encarga de todo aquello que le compete a esta Dirección General en relación al asunto de las sugerencias y reclamaciones; conforme al Acuerdo 29/10/2015 de la Junta de Gobierno las atribuciones que la DGTAC realiza por vía de la SGSR son:



- ❖ *Supervisar, coordinar, evaluar y realizar el seguimiento del sistema de Sugerencias y Reclamaciones de los ciudadanos, así como de su explotación estadística.*
- ❖ *Elaborar la Memoria anual del sistema a elevar a la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones.*
- ❖ *Elaborar informes puntuales sobre seguimiento, gestión y evaluación de las Sugerencias y Reclamaciones por los servicios municipales.*





²⁷ Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento, de fecha 30 de junio de 2015, a propuesta de la Presidenta del Pleno, en relación con la creación de la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones. [En línea]. España, disponible en: https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UDCPleno/CentroDocumentacion/AcuerdosPleno/Corporacion2015-19/2015_06_30_Creaci%C3%B3n_CESR.pdf [consultado el 03 de octubre de 2018]

- ❖ *Elaborar recomendaciones a los servicios municipales para la mejora de las prestaciones a los ciudadanos que pudieran derivarse de las Sugerencias y Reclamaciones presentadas.*
- ❖ *Resolver conflictos entre servicios relativos a las competencias para la gestión de las Sugerencias y Reclamaciones.*
- ❖ *Realizar la formación, soporte y apoyo a las unidades encargadas de la gestión de las Sugerencias y Reclamaciones.*
- ❖ *Ejecutar las directrices para el desarrollo de la gestión de las Sugerencias y Reclamaciones. (Punto 7º-3 del Acuerdo 29/10/2015).*

Luego de exponer de sucintamente los organismos u órganos de derechos humanos que tienen competencia en el municipio de Madrid, en función del propósito de la presente investigación es pertinente hacer un análisis de la ODHM y la SGSR, en virtud de que constituyen los órganos nodales para la institucionalización de la promoción y defensa de los derechos humanos en Madrid. A consecuencia de que este estudio se enfoca en las Defensorías Municipales de Derechos Humanos existentes en México resulta valioso identificar, dentro de las dimensiones de análisis planteadas en la [Figura 10](#), algunas variables que limitan o fortalecen la capacidad institucional de los órganos de derechos humanos de Madrid. Eso, con el fin tener un referente sobre el análisis que se pretende realizar, al considerar que el diseño de las DMDHEM tiene puntos de conexión con ODHM y la SGSR de Madrid.

Cuadro 2. Análisis institucional de la ODHM y la SGSR del municipio de Madrid.



D. A	Oficina de Derechos Humanos y Memoria	Subdirección General de Sugerencias y Reclamaciones
Solidez jurídica		
	<ol style="list-style-type: none"> 1. No está reconocida dentro del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, por lo que, en los municipios de esta comunidad pueden o no existir figuras homólogas. 2. Carece de ley y reglamento específicos que regulen su actuación. 3. Su creación se establece en el Plan Estratégico de Derechos Humanos 2017 – 2019 del Ayuntamiento de Madrid. 4. Su naturaleza jurídica es la de una unidad administrativa del Ayuntamiento, pues se adscribe a 	<ol style="list-style-type: none"> 1. No se establece en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid. Sin embargo, a causa de lo dispuesto en el art. 132 de la Ley 57/2003 de la Jefatura del Estado Español se deduce que todos los municipios de gran población de España deben contar con un órgano homólogo a la SGSR de Madrid. 2. No tienen ley ni reglamento específicos que regulen su actuación. 3. La creación de la SGSR deriva del Acuerdo 04/02/2016 de la Junta de Gobierno de Madrid.

	<p>la Presidencia del Pleno ocupada por el Tercer Teniente de Alcalde.²⁸ Pertenece a la administración pública centralizada y, por consiguiente, carece de personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión.</p> <p>5. Sus atribuciones se definen en el Plan DDHH y se centran principalmente en la implementación, seguimiento y evaluación de dicho Plan. En esta lógica, se observa que se aboca a labores de estudio, promoción, divulgación y protección (prevención).</p>	<p>4. La naturaleza jurídica de la SGSR es la una unidad administrativa adscrita a la DGTAC del Área de Gobierno de Participación Ciudadana, Transparencia y Gobierno Abierto (con base en el Acuerdo 29/10/2015.</p> <p>5. Sus atribuciones se enlistan en el Acuerdo 29/10/2015 y se enfoca, esencialmente, en la defensa de los derechos de los vecinos ante la administración municipal por medio del seguimiento, gestión y evaluación de las sugerencias y reclamaciones. Por tal motivo, se aprecia que realiza tareas de defensa de los derechos humanos.</p>
<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Independencia política</p>		
	<p>1. No posee autonomía técnica y de gestión, ni de ningún otro tipo porque es una unidad administrativa adscrita a la Presidencia del Pleno.</p> <p>2. Su responsable es designado y removido libremente por el Tercer Teniente del Alcalde (art. 104, Ley 7/1985), quien a su vez es nombrado por el Alcalde de Madrid de entre los concejales electos (art. 125, Ley 57/2003). Por ello, está fuertemente vinculado al grupo político en el poder.</p> <p>3. No hay un perfil establecido en la normatividad para ocupar la titularidad de la Oficina de Derechos Humanos y Memoria, por lo cual, el responsable puede no ser idóneo para el cargo y ser designado únicamente por razones políticas.</p> <p>4. El Pleno del Ayuntamiento tiene una composición plural (art. 19 y 22, Ley 57/2003), no obstante, esta Oficina depende la presidencia del Pleno que es ocupada por el Tercer Teniente, mismo que es nombrado por el Alcalde de Madrid.</p> <p>5. Existe un Código de Buenas Prácticas Administrativas que trata de incidir en el comportamiento de los servidores públicos y fortalecer la confianza entre la ciudadanía y el Ayuntamiento de Madrid.²⁹</p>	<p>1. Carece de autonomía técnica, de gestión y de cualquier otro tipo dado que es una unidad administrativa.</p> <p>2. Su titular es nombrado por el Concejal de Gobierno o Consejero-delegado de Gobierno del Área de Participación Ciudadana, Transparencia y Gobierno Abierto, mismo que a su vez es designado por el Alcalde de Madrid de entre los miembros de la Junta de Gobierno.³⁰ Por ende, hay una relación estrecha con el grupo político en el poder.</p> <p>3. No existe un perfil específico para ocupar este puesto, únicamente se sujeta a las exigencias indicadas por la normatividad aplicable al personal funcionario (art. 3 de la Ley 7/2007). Por esa razón, el titular puede no ser el más apto para el puesto, ya que únicamente se solicitan requisitos genéricos.</p> <p>4. La SGSR puede desaparecer en cualquier momento, ya que el Alcalde tiene la capacidad para modificarla o suprimirla mediante decreto (art. 8 ROGAAM).</p> <p>5. La SGSR al igual que el resto del Ayuntamiento se sujeta al Código de Buenas Prácticas Administrativas, sin embargo, se detectó que desde 2012 no se realizado el informe anual de cumplimiento de dicho Código.</p>
		
	<p>1. Al ser una dependencia de la Presidencia del Pleno carece de autonomía presupuestal.</p> <p>2. No tiene un presupuesto propio, dentro de la clasificación orgánica se encuentra contemplada en</p>	<p>1. Al ser una unidad administrativa del Ayuntamiento de Madrid no tiene autonomía presupuestal.</p> <p>2. Carece de presupuesto propio, en la clasificación orgánica se encuentra dentro del presupuesto del</p>

²⁸ Organigrama y competencias del Pleno. Disponible en <https://goo.gl/UwQktz> [consultado el 08 de octubre de 2018]

²⁹ Código de Buenas Prácticas Administrativas. Disponible en <https://goo.gl/13g4Ki> [consultado el 08 de octubre de 2018]

³⁰ Reglamento Orgánico del Gobierno y de la Administración del Ayuntamiento de Madrid (ROGAAM). Disponible en <https://goo.gl/jahFtF> [consultado el 08 de octubre de 2018]



	<p>el presupuesto del Ayuntamiento (centro 001), específicamente en el Pleno (sección 002).</p> <p>3. En la clasificación programática, el programa 232.70 <i>Promoción Plan Derechos Humanos</i> tiene un presupuesto de 806,759 € y aparece como responsable la Secretaría General del Pleno. Tal monto equivale al 4.72% del presupuesto del Pleno y al 0.016% del Presupuesto General del Ayuntamiento de Madrid.³¹ Por tanto, se considera que los recursos con los que se cuenta son limitados.</p> <p>4. El sueldo de su responsable es de 53,589.06 € brutos anuales, ello equivale al 44.66% de la retribución del Alcalde.³² De este modo, se puede argumentar que es un sueldo de nivel medio dentro del tabulador de retribuciones del Ayuntamiento de Madrid.</p> <p>5. Se sujeta a los mecanismos de rendición de cuentas del Ayuntamiento, por lo que, cabe la posibilidad de que sean usados dolosamente en contra del responsable de la ODHM.</p>	<p>Ayuntamiento (centro 001), particularmente en la sección de Participación Ciudadana, Transparencia y Gobierno Abierto (sección 077).</p> <p>3. En la clasificación programática, las labores de la SGSR se sitúan dentro del programa 920.06 <i>Fomento de la Transparencia</i>, mismo que tiene un presupuesto de 4,802,875 €. Si bien este presupuesto se comparte con otros 7 objetivos, permite dimensionar que proporción del presupuesto se destina a esta labor. Dicho monto equivale al 11.38% del presupuesto de la sección 077 y al 0.095% del Presupuesto General del Ayuntamiento del Madrid. Por consiguiente, se considera que los recursos con los que dispone son limitados.</p> <p>4. El sueldo del titular es de 74,806 € brutos anuales, esto equivale al 62.35% de la retribución del Alcalde.³³ Es este tenor, se argumenta que es un sueldo de nivel medio-alto dentro del tabulador de retribuciones del Ayuntamiento de Madrid.</p> <p>5. Se sujeta a los mecanismos de rendición de cuentas del Ayuntamiento, por lo que, existe la posibilidad de que sean usados dolosamente en contra de su titular.</p>
Contexto social		
	<p>1. El Plan de DDHH del que es responsable la ODHM tiene como base un diagnóstico en que participaron múltiples actores del gobierno municipal y la sociedad civil, a fin de identificar cuáles eran los principales problemas de derechos humanos en Madrid y en qué medida el Ayuntamiento podía contribuir a resolverlos en función de su potencial y capacidad institucional.</p> <p>2. El Plan de DDHH en sus distintas secciones y sus, respectivas, metas plantea líneas de acción que consisten en realizar diagnósticos en torno a los siguientes temas: convivencia y seguridad con enfoque DH-GI, tipologías de violencia en el municipio, libertad religiosa, salud, discriminación, participación ciudadana en las políticas públicas, cultura y otros derechos identificados como prioritarios.</p> <p>3. Derivado del Plan de DDHH se han desarrollado indicadores de progreso, resultados e impacto para permitir el seguimiento y evaluación de dicho Plan.</p>	<p>1. A través del seguimiento, gestión y evaluación de las sugerencias y reclamaciones se pretende conocer la opinión de la ciudadanía sobre los servicios públicos municipales, con la pretensión de atender sus quejas y mejorar la calidad de tales servicios.</p> <p>2. La SGSR realiza un análisis por materia de las sugerencias y reclamaciones presentadas con la intención de identificar áreas de oportunidad sobre las que debe dirigirse la acción de gobierno para un mayor bienestar de la sociedad.</p> <p>3. La SGSR opera el sistema de sugerencias y reclamaciones y presenta un informe anual sobre esta materia,³⁴ así que, ofrece un conjunto de datos y análisis para que las entidades y dependencias busquen solucionar las fallas detectadas en los servicios públicos que ofrecen de acuerdo a las causas expuestas por los ciudadanos.</p> <p>4. La SGSR realiza una evaluación de los compromisos asumidos en la Carta de Servicios de</p>

³¹ Presupuesto General del Ayuntamiento de Madrid. Disponible en <https://goo.gl/htnA9K> [consultado el 08 de octubre de 2018]

³² Número y retribuciones de eventuales del Pleno y Grupos Políticos. Disponible en <https://goo.gl/XeWiXo> [consultado el 08 de octubre de 2018]

³³ Retribuciones del Alcalde, Concejales y miembros de la Junta de Gobierno. Disponible en <https://goo.gl/j4dWaQ> [consultado el 08 de octubre de 2018]

³⁴ Memoria Anual Sugerencias y Reclamaciones 2017. Disponible en <https://goo.gl/cX2pC6> [consultado el 08 de octubre de 2018]

Acción pública coordinada		Sugerencias y Recomendaciones por medio de la validación de diversos indicadores objetivo.
	 <ol style="list-style-type: none"> 1. Colaboración con el gobierno central de España para impulsar un mayor respeto y garantía de los derechos humanos en el país. 2. Colaboración y promoción en temas vinculados a los derechos humanos con la Comunidad de Madrid. 3. Colaboración, desde sus ámbitos competenciales, con las autoridades de otras comunidades autónomas para fortalecer la cultura de los derechos humanos. 4. Colaboración activa con el equipo de gobierno, los grupos políticos, representantes de todas las Áreas de Gobierno del Ayuntamiento y de los distritos, la plantilla municipal, la sociedad civil organizada y la ciudadanía. 5. Es oportuno señalar que debido a que la ODHM no cuenta con personalidad jurídica, diversas gestiones como los convenios de colaboración se tienen que realizar a nombre del Ayuntamiento mediante el Alcalde o quien posea competencia para ello. 	 <ol style="list-style-type: none"> 1. La SGSR envía informes periódicos a la Comisión especial de Sugerencias y Reclamaciones y a la Junta de Gobierno. 2. Colabora con las unidades gestoras de las diversas entidades y dependencias de la administración pública municipal para la tramitación de las quejas y sugerencias que se presentan por los ciudadanos o son detectadas por la propia Subdirección. 3. La SGSR puede emitir recomendaciones a los servicios municipales para corregir las deficiencias identificadas a raíz de las sugerencias y reclamaciones presentadas. 4. A pesar de los mecanismos anteriores, se considera que la colaboración de la SGSR es acotada porque solo se realiza al interior del Ayuntamiento. No existen acciones de colaboración con organismos en esta materia, por ejemplo, el Defensor del Pueblo podría brindar una defensa más amplia a los derechos de las personas ante acciones de las autoridades y servidores públicos del municipio.

Fuente: Elaboración propia.

Del análisis de la ODHM y la SGSR del municipio de Madrid, se concluye que a pesar de que ninguno de estos órganos realiza propiamente las tareas de un *ombudsman*, son un referente internacional adecuado para esta investigación al proporcionar elementos sobre la responsabilidad que ha asumido el gobierno municipal en derechos humanos y la forma en que se han diseñado las respuestas institucionales para cumplir con los compromisos adquiridos. Aunque la ODHM y la SGSR de Madrid presentan diversas limitaciones desde la perspectiva institucional de los organismos de derechos humanos sus resultados son positivos, dado que se observa un alto grado de institucionalización de estos derechos entre la sociedad, las autoridades y los servidores públicos municipales. Así, el diseño de la institución de derechos humanos en Madrid es solo un punto de referencia, pues el contexto y nivel de institucionalización de tales derechos en los municipios mexicanos es distinto.

Capítulo II. Evolución institucional de la promoción y defensa de los derechos humanos en México

2.1 Responsabilidades del Estado Mexicano en materia de derechos humanos

Conforme a los avances de la sociedad contemporánea y con base en el paradigma del Estado constitucional de derecho, mismo que supone una doble sujeción al derecho en cuanto a las formas de producción y a los contenidos producidos con apego a la igualdad, la dignidad de las personas y los derechos fundamentales (Ferrajoli, 2001: 19), se argumenta que los Estados están obligados a respetar, garantizar y proteger los derechos humanos. Por lo consiguiente, el Estado al ser una construcción político – jurídica con un poder supremo para establecer el bien común (Arnaiz, 1999: 143), debe cumplir con la obligación básica de reconocer en su ordenamiento constitucional los derechos humanos que conducirán el actuar de sus autoridades y cuyo pleno ejercicio es indispensable para que sus ciudadanos vivan con dignidad.

Un antecedente de la garantía y el respeto de los derechos humanos por parte de los Estados, tiene lugar en la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América de 1776, la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787 y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. Pese a que los principios contenidos en los documentos antes enunciados influyeron ampliamente en el movimiento independentista iniciado en 1810, el Estado Mexicano en la Constitución de 1824 “desdeñó aquellos postulados, privilegiando en su lugar el hecho propio de la independencia del gobierno español y la organización de los poderes del nuevo Estado” (Coello y Hernández, 2013: 193). De esta forma, en las primeras décadas del México independiente los derechos del hombre (término de esta época) no fue una prioridad, debido a que lo vital era instituir un acuerdo sobre el tipo de Estado y la forma de gobierno que pusiera fin a los enfrentamientos entre las principales facciones (liberales y conservadores).

Los años posteriores a la independencia de México fueron sumamente complicados, pues además de lidiar con los intentos de reconquista y obtener el reconocimiento de la comunidad internacional como un Estado libre e independiente, al interior del país se vivía un conflicto entre las distintas corrientes por hacerse del poder político. Por ello, la institucionalización de los derechos del hombre no fue una prioridad de los gobiernos durante este período, ya que estaban más concentrados en atender las tensiones políticas y económicas derivadas de sucesos como la independencia de Texas

en 1835, la intervención francesa de 1838 (conocida como la Guerra de los Pasteles) y la Guerra de Intervención Norteamericana que culminó en 1848 con la pérdida de casi la mitad del territorio nacional con la firma de los Tratados de Guadalupe Hidalgo.

Las intervenciones extranjeras aunadas a la lucha interna sumieron a México en una intensa inestabilidad política y económica, situación que, a su vez derivó en un malestar social por las precarias condiciones de vida. Dentro toda esta tensión, en 1836 a través de las Siete Leyes Constitucionales se dio el primer esfuerzo por reconocer en la norma suprema los derechos de los mexicanos, dado que en la primera de estas leyes se enlistaban cuáles eran los derechos y obligaciones de los mexicanos y los habitantes de la república. A pesar de esto, la realidad en la que surgió la Constitución de 1836 impidió que los derechos ahí definidos se ejercieran efectivamente por parte de la población. Luego de las Siete Leyes continuaron las pugnas por definir la organización del Estado mexicano y su forma de gobierno, razón por la que surgieron las Bases Orgánicas de 1843 y el Acta Constitutiva y de Reforma de 1847 como un esfuerzo de los liberales por concretar su proyecto de Estado, sin embargo, no lograron aplicarse en la práctica.

En 1857 se promulgó una nueva Constitución que plasmó la ideología liberal e incorporó una sección denominada “De los derechos de hombre”. Este apartado contenía un catálogo amplio de derechos que buscaban ser la base y el objeto de las instituciones sociales, además se estableció que todas las leyes y autoridades del país debían respetar y sostener las garantías necesarias para su observancia. En esta lógica, los derechos del hombre enunciados en la Constitución de 1857 como resultado del empeño de los liberales por reducir las brechas de desigualdad y otorgar mayores libertades a la población, representaron un avance sustantivo al convertirse en los valores y principios ideales a alcanzar en las décadas siguientes.

Los derechos del hombre señalados en la Constitución de 1857 no lograron materializarse por la tensión política y económica que se vivió en los años posteriores a su promulgación. Este nuevo orden constitucional buscaba una transformación social, hecho que desató una lucha entre liberales y conservadores, puesto que estos últimos se oponían a la pérdida de sus privilegios a causa de medidas como eliminación de fuero militar y eclesiástico. Este enfrentamiento al que se le denominó

Guerra de Reforma (1858 - 1861) agravó la situación económica y social del país. La incertidumbre en la que nació la preocupación por los derechos del hombre se intensificó por el desconcierto originado por la instauración del Segundo Imperio Mexicano bajo el mandato de Maximiliano de Hamburgo (1864 a 1867). Tampoco, durante la época de la llamada “República Restaurada” existió un avance sustantivo en materia de los derechos de las personas, en vista de que el principal interés era la pacificación del país y la consolidación del régimen republicano.

El porfiriato fue una época de mayor estabilidad y crecimiento económico que la anterior, no obstante, los derechos otorgados a la población no pudieron hacerse efectivos en la realidad. Por este motivo, los grupos sociales más desfavorecidos (principalmente, campesinos y obreros) iniciaron en 1910 un movimiento revolucionario para romper con el *statu quo*. De este modo, puede afirmarse que el Capítulo I, “De las garantías individuales”, del Título Primero de la Constitución de 1917 retoma “toda la parte dogmática de la Constitución de 1857, y amplía algunas ‘garantías’ ya otorgadas por el Estado, con la salvedad de que (...) se erige como el primer texto constitucional en reconocer derechos de naturaleza social” (Coello y Hernández, 2013: 196). Así, esta Constitución atendió las demandas de los grupos revolucionarios por medio de la incorporación de una serie de derechos civiles, políticos y, especialmente, sociales.

La Constitución de 1917, vigente hasta la actualidad, significó un parteaguas en la institucionalización de los derechos humanos en México. En esta Constitución se plantearon por primera vez en el mundo una serie de derechos sociales; por ejemplo, la educación obligatoria laica y gratuita (art. 3); la repartición de la tierra, los ejidos y la tierra comunal (art. 27); y el derecho al trabajo y garantías hacia los trabajadores como limitar la jornada máxima laboral, medidas protección e higiene en el trabajo y acceso a la seguridad social (art. 123); entre otros (Solís, 2010: 97). Aparte, con el afán de hacer efectivo el ejercicio de los derechos establecidos en la Constitución de 1917, se adoptó una visión garantista³⁵ al sostenerse que la “autoridad debe garantizar el goce de los derechos naturales a todos los habitantes de la república [y que] no debe restringirse ni

³⁵ En el presente la postura garantista con la que surgió la Constitución de 1917 ha sido rebasada mediante la reforma del 10 de junio de 2011, puesto que con ésta se hizo una distinción clara entre *derechos humanos* y *garantías*. No obstante, el planteamiento garantista ayudó a comprender la importancia de que el Estado establezca los mecanismos necesarios para asegurar el pleno ejercicio de los derechos humanos reconocidos en la Constitución.

modificarse la protección concedida a esos derechos, sino con arreglo a la misma Constitución” (Ovalle, 2016: 153).

Con fundamento en lo expuesto en los párrafos anteriores, se argumenta que la obligación del Estado Mexicano en materia de derechos humanos es consecuencia de los esfuerzos por instituir un marco de valores y principios que pusiera fin a la inestabilidad que sufrió el país durante la mayor parte del S. XIX y de las exigencias planteadas por las clases sociales más pobres. Es relevante puntualizar que los derechos humanos establecidos en los diversos ordenamientos constitucionales que ha tenido México poseen una fuerte influencia de la ideología liberal. También, hay que aclarar que la Constitución de 1857 y 1917 adoptaron una perspectiva iuspositivista, debido a que sostenían que las garantías eran otorgadas por el Estado y las autoridades debían velar por su observancia.

A consecuencia de los acontecimientos bélicos ocurridos durante el S. XX y el desarrollo de la sociedad contemporánea, se ha transitado hacia una perspectiva iusnaturalista en torno a la concepción de los derechos humanos. En este tenor, actualmente dentro del ámbito nacional la obligación del Estado Mexicano en materia de derechos humanos se encuentra expresamente señalada en el artículo 1º, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM),³⁶ ya que mandata que:

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Para comprender la obligación del Estado Mexicano en materia de derechos humanos se requiere, además de revisar los fenómenos políticos, económicos y sociales que acontecieron en México desde su independencia y la evolución de sus distintos ordenamientos constitucionales, analizar la

³⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada en el DOF el 15 de septiembre de 2017. [En línea]. México, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf [consultado el 1 de enero de 2017]

normatividad externa que ha intervenido en su conformación. Desde el ámbito internacional los instrumentos que inciden directamente son los tratados sobre derechos humanos, en virtud de que implican un conjunto de deberes y prerrogativas para los Estados parte. De los tratados celebrados por el Estado Mexicano, a causa del contexto en el que aparecieron, de su relevancia teórica y de su aplicación práctica destacan la *Declaración Universal de Derechos Humanos* (en adelante DUDH)³⁷ y, sobre todo, la *Convección Americana de Derechos Humanos* (en adelante CADH).³⁸

La DUDH surgió en 1948 bajo el marco de la ONU, en vista de las atrocidades cometidas durante la Segunda Guerra Mundial.³⁹ El preámbulo de la DUDH argumenta que ésta surge porque el “desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad”, por tanto, se sostiene que la Segunda Guerra Mundial fue uno de los detonadores del auge de dichos derechos al ponerlos en el centro de atención de la comunidad internacional. En un principio se consideró que la DUDH “sólo poseía eficacia indicativa, con fuerza moral y política, sin carácter vinculante, tal apreciación ha cambiado y muchas de sus disposiciones se consideran como parte del derecho internacional general” (García y Del Toro, 2008: 15). Encima, de la DUDH han derivado otros tratados de carácter vinculante ratificados por México como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

“Tal y como sucedió a nivel internacional, la CADH representa la culminación de un proceso en el continente americano que inició al término de la Segunda Guerra Mundial” (Andreu et al., 2014: 6). La CADH es el producto de la dolorosa huella que dejó el conflicto bélico mundial y la intención de los Estados Americanos de generar instrumentos que coadyuven o complementen al derecho interno para prevenir violaciones a los derechos inherentes a los individuos. La CADH es una fuente importante de obligaciones en materia de derechos humanos para los Estados parte (como el caso de México), dado que, según su art. 1º “se comprometen a respetar los derechos y libertades

³⁷ Declaración Universal de Derechos Humanos. Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948. [En línea]. París, disponible en http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf [consultado el 2 de enero de 2017]

³⁸ Convección Americana de Derechos Humanos. Celebrada el 22 de noviembre de 1969. [En línea]. San José, disponible en https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf [consultado el 2 de enero de 2017]

³⁹ La Carta de la ONU (firmada el 26 de junio de 1945 en San Francisco, EUA) es el primer documento en el que apareció el término de derechos humanos y en el que se señalaban los derechos que tenían que garantizarse a todas las personas (en una hoja de ruta complementaria); por ende, la DUDH tiene su origen en dicha Carta.

reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción”. De igual modo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se encarga de la promoción y protección de los derechos contenidos en la CADH; mientras que, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ocupa de la aplicación e interpretación de la misma.

Conforme a lo mencionado, la obligación del Estado Mexicano en materia de derechos humanos plasmada en la CPEUM es producto de un proceso histórico porque retoma los principios y postulados defendidos, esencialmente, por los liberales durante el S. XIX y las demandas de los distintos grupos sociales participes en la gesta revolucionaria. Adicionalmente, se encuentran las acciones emprendidas a nivel mundial y regional para hacer frente a los hechos realizados durante la Segunda Guerra Mundial en contra de la propia humanidad, ya que sin duda la DUDH y la CADH han sido cruciales para adopción de un nuevo paradigma que establece que los derechos humanos son “el fundamento de la libertad, la justicia y la paz en el mundo y transcriben los principios de dignidad e igualdad básica de todos los hombres” (Escalona, 2004: 130).

En función de todo lo anterior, se tiene que el artículo 1º de la CPEUM determina que el Estado Mexicano está obligado a garantizar los derechos humanos reconocidos por la propia Constitución, así como por los tratados internacionales de los que forme parte. Este mismo artículo fija la igualdad de los derechos fundamentales, el control de convencionalidad de acuerdo al precepto pro persona, los principios de los derechos humanos y la prohibición de la esclavitud y la discriminación (Carbonell, 2013: 21); también, reconoce indirectamente a la dignidad humana. Con base en el artículo 1º constitucional se observa que el Estado mexicano cuenta con un catálogo de derechos humanos integrado por aquellos contenidos en los tratados internacionales de los que es parte y en la CPEUM (especialmente en el Capítulo I del Título Primero, el cual se denomina “De los Derechos Humanos y sus Garantías”).

Para el cumplimiento de su obligación en materia de derechos humanos el Estado Mexicano dispone de dos vías, una jurisdiccional a cargo de autoridades del poder judicial, y otra no jurisdiccional que se deposita en la Comisión Nacional de Derechos Humanos (en adelante CNDH) y en las comisiones de las entidades federativas (González, 2011: 103). El Sistema Nacional No Jurisdiccional de

Defensa de los Derechos Humanos se fundamenta en el apartado B del artículo 102 de la CPEUM, pues define que los organismos que lo integran “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”. Igualmente, se abocan al estudio, divulgación, promoción, protección y defensa de los derechos humanos dentro de su ámbito de competencia.

2.1.1 Desarrollo de la figura del ombudsman México

“El *ombudsman* nace en Suecia y tiene como antecedente la figura del *Justitiekansler* (...), cuya función era la de supervisar la correcta aplicación de las leyes por parte de los servidores públicos. Posteriormente, la institución se consagró en la Ley Constitucional Sueca de 1809” (Roccatti, 1998: 109). La figura del *ombudsman* sueco es producto del contexto político y social existente en Suecia a lo largo del S. XVIII, en virtud de que en un principio el *Justitiekansler* se ocupaba de supervisar la administración de justicia con el fin de informar al Rey sobre las trasgresiones que se cometían a la ley en el ejercicio de la función jurisdiccional; sin embargo, la propia dinámica de la relación entre la sociedad y el gobierno hizo que el *Justitiekansler* pasará de ser un vigilante del Estado a un órgano al servicio del pueblo.

El *Justitiekansler* o Canciller de Justicia fue evolucionando hasta disminuir su dependencia con el Rey y centrarse en la protección del pueblo frente a los abusos de poder por parte de las autoridades. Así, en 1809 se institucionaliza el *ombudsman* sueco como un órgano independiente del Canciller de Justicia dotado de cierto grado de autonomía frente al Rey y al Parlamento, ello, para actuar de manera cercana a la ciudadanía e instituirse como un control del poder público. Por eso, es fundamental tener en cuenta que la figura del *ombudsman* es resultado de una demanda social que se institucionalizó en la normatividad sueca, puesto que mutó de un órgano que poseía originalmente un diseño y objetivo distinto. (Quintana y Sabido, 2009: 88-89)

La institución del *ombudsman* sueco se convirtió en el S. XX, después de los conflictos bélicos mundiales, en un modelo para los distintos países del orbe. El *ombudsman* latinoamericano ha sido denominado por los especialistas como un “*ombudsman criollo*”, “pues nació en el territorio

americano, con una paternidad sueca y una maternidad española” (Madrazo, 1996; citado en Vargas, 2016: 111). De este modo, en Latinoamérica esta institución mantiene la esencia del *ombudsman* sueco, dado que constituye un órgano de control de la administración pública, pero en su diseño se observa una profunda influencia del modelo español fijado en la Constitución de 1978. Asimismo, el *ombudsman* latinoamericano incorpora una serie de características y matices para hacer frente a la realidad de la región y ocuparse primordialmente de la promoción, protección y defensa de los derechos humanos (Roccatti, 2001).

El auge en la institucionalización del *ombudsman* en los países latinoamericanos se sitúa a finales de la década de los ochenta y principios de los noventa. Eso, se explica en buena medida por la finalización de la Guerra Fría que caracterizó a la segunda mitad del S. XX y el desarrollo de la llamada “transición democrática latinoamericana”. Desde esta perspectiva, se sostiene que las instituciones de derechos humanos en los Estados de América Latina surgieron de forma paralela a los desarrollos constitucionales impulsados por la ola democrática y el fin de los regímenes autoritarios. Por ende, aparecieron como una “respuesta a la debilidad institucional que vivieron algunos Estados, así como a las graves violaciones cometidas durante las dictaduras militares y los conflictos internos que golpearon la región latinoamericana en los años 70 y 80, por lo que se le asignó como tarea principal la de proteger los derechos fundamentales” (González, 2009: 160).

En el caso de México el antecedente más lejano del *ombudsman* es la Procuraduría de Pobres creada en 1847 con sustento en el proyecto presentado por el Diputado liberal Ponciano Arriaga, esta Procuraduría era políticamente independiente y se enfocaba en la protección de los más desfavorecidos frente a los atropellos de las autoridades (Quintana y Sabido, 2009: 55). Dicho órgano apareció en una de las épocas más aciagas de nuestra historia porque a la crisis política interna y la invasión de los Estados Unidos se agregaba la “crisis económica y social por entonces imperante, [la cual] contribuía a acentuar las igualdades entre las distintas clases integrantes de la sociedad” (Oñate, 1974: 517). En este sentido, la Procuraduría impulsada por Arriaga se explica como una reacción contra las vejaciones cometidas a los más pobres en razón de su precaria condición.

La Procuraduría de Pobres fue solo un anhelo por proteger las garantías y derechos de los grupos más desfavorecidos en contra de las violaciones cometidas por cualquier autoridad, debido a que se especula que este órgano desapareció el propio año de su creación. La desigualdad social presente a lo largo del S. XIX en México por las intervenciones extranjeras y los conflictos internos impidió que las clases más pobres accedieran a derechos como la educación, el respeto a sus propiedades y a ser juzgados de manera imparcial. Bajo este contexto, la Procuraduría de los Pobres como único esfuerzo por instituir un órgano abocado a la defensa de los derechos del hombre durante el S. XIX “fue una utopía, las injusticias [persistieron y] condujeron al río inexorable de la revolución” (Oñate, 1974: 521).

La imposibilidad de instaurar un *ombudsman* en México en el S. XIX se agravó con el movimiento revolucionario iniciado en 1910, pues a pesar de que se consiguió la incorporación de varios derechos en la Constitución de 1917 su pleno ejercicio ha sido una lucha constante hasta la actualidad. Para comprender porque la institucionalización del *ombudsman* comienza en el último cuarto del S. XX, hay que considerar que en el período posrevolucionario la atención se enfocó en “implementar un aparato de cohesión de los caudillos que al mismo tiempo se legitimará como instrumento de poder al convertirse en el único vehículo de acceso al Estado” (García, 2011: 34). Una vez que se da fin al caudillismo, se pasa a un sistema de partido hegemónico que agrupa a la población en un conjunto de corporaciones y el poder se concentra en el presidente de la república. De esta forma, el autoritarismo con el que se ejerció el poder en México hasta la transición a la democracia limitó el desarrollo de organismos destinados a su control, como lo es el *ombudsman*.

Acorde a lo planteado anteriormente, se tiene que la inestabilidad política y económica que caracterizó a la mayor parte del siglo S. XIX, la tensión social del período revolucionario y el presidencialismo basado en un sistema de partido hegemónico que imperó en el S. XX, impidieron la institución de organismos para defender a los ciudadanos de los ultrajes del gobierno. Empero, la concentración del poder público y la reiterada violación a los derechos innatos a las personas fueron gestando un descontento y el brote de movimientos sociales para exigir el respeto y ejercicio de tales

prerrogativas.⁴⁰ Así, en “la segunda mitad del siglo XX, y como consecuencia de una enfática demanda social en el ámbito nacional y de las transformaciones en la esfera internacional” (CNDH, 2017a), es que comienzan a surgir varios órganos de derechos humanos en el país:

1. La Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León, instituida el 3 de enero de 1979 por encargo del entonces gobernador Dr. Pedro G. Zorrilla. Esta entidad pública “estaba facultada para llevar a cabo la investigación de las quejas y reclamaciones de los gobernados contra las autoridades tanto municipales, estatales y federales” (Quintana y Sabido, 2009: 61). Además, esta Dirección argumentaba que la defensa de los derechos humanos tenía que ser de oficio, gratuita y accesible a toda persona.
2. La Procuraduría de los Vecinos de la Ciudad de Colima, establecida el 21 de noviembre de 1983 e institucionalizada a nivel estatal en 1984 mediante su incorporación en la Ley Orgánica Municipal de Colima (CNDH, 2017a), representa un avance sustantivo en la protección y defensa de los derechos humanos dentro del municipio al ser su primer antecedente y encargarse de recibir e investigar las quejas en contra de autoridades municipales. (Quintana y Sabido, 2009: 62)
3. La Defensoría de los Derechos Universitarios de la Universidad Nacional Autónoma de México instaurada en 1985. Según el artículo 1º de su estatuto,⁴¹ “es el órgano de carácter independiente que tiene por finalidad esencial recibir las reclamaciones individuales de los estudiantes y de los miembros del personal académico de la UNAM, por la afectación de los derechos que les otorga la Legislación Universitaria”. Dicha Defensoría goza de autonomía de gestión en el ejercicio de sus atribuciones.
4. La Procuraduría para la Defensa del Indígena de Oaxaca y la Procuraduría de la Montaña creadas en 1986 y 1987 respectivamente, “tenían la finalidad de proteger derechos

⁴⁰ Algunos ejemplos representativos de las violaciones a derechos humanos en los años previos al surgimiento de los organismos de promoción y defensa de estos derechos son: la agresión a los sinarquistas en León (1946), la golpiza de los Henriquistas en la Alameda Central de la Ciudad de México (1952), la matanza de campesinos en Chilpancingo (1960), la agresión a los navistas en San Luis Potosí (1961), el asesinato del líder campesino Rubén Jaramillo y de su familia en 1964, y la masacre de estudiantes en 1968 (Aguayo, 1995: 472).

⁴¹ Estatuto de la Defensoría de los Derechos Universitarios. Aprobado en sesión del Consejo Universitario el día 29 de mayo de 1985, publicado en la Gaceta de la UNAM el día 3 de junio de 1985. [En línea]. México, disponible en <http://www.ddu.unam.mx/index.php/estatuto-de-la-defensoria-de-los-derechos-universitarios> [consultado el 4 de enero de 2018]

específicos de grupos étnicos y culturales en determinadas regiones del país” (Berlín, 1998, 464). Estos órganos ponen de manifiesto el tratamiento específico que debe concederse a los grupos vulnerables o en situación de riesgo.

5. La Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes se instituyó el 14 de agosto de 1988 en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de ese estado (INAFED, 2013: 5). La contribución de esta Procuraduría consiste en que fue el primer órgano de derechos humanos en el ámbito estatal inspirado en la figura del *ombudsman* sueco, aparte de contar con autonomía de gestión, facultad para emitir recomendaciones y medios de apremio para cumplir con sus objetivos legales (Quintana y Sabido, 2009: 64).
6. La Defensoría de los Derechos de los Vecinos de la Ciudad de Querétaro fue erigida el 22 de diciembre de 1988 por el Ayuntamiento Municipal. “Su finalidad era investigar las denuncias sobre la afectación de derechos ciudadanos por actos o faltas de las autoridades municipales” (Berlín, 1998: 464). Es importante destacar que la designación del titular de la Defensoría era realizada por el ayuntamiento a propuesta del presidente municipal, por lo que no se aseguraba una independencia en su actuación.
7. La Procuraduría Social del entonces Departamento del Distrito Federal, se estableció en 1989 como un órgano desconcentrado del gobierno (CNDH, 2017a). De acuerdo con su Decreto de creación del 25 de enero 1989,⁴² su función primordial era investigar las quejas que se presentarían en contra de las autoridades administrativas de la capital de la república. Durante su funcionamiento sus resultados fueron parciales y limitados (Quintana y Sabido, 2009: 65).
8. La Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación fue creada el 13 de febrero de 1989 a través de una modificación al Reglamento Interno de esta entidad (CNDH, 2017a). Esta Dirección sentó las bases para el nuevo orden no jurisdiccional en materia de derechos humanos, ya que “en su año y medio de existencia contribuyó a sensibilizar a distintos actores gubernamentales y no gubernamentales para atender de manera contundente los reclamos en este campo” (Sáenz, 2002: 27).

⁴² Acuerdo por el que se crea la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal. Publicado en el DOF el 25 de enero de 1989. [En línea]. México, disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4804096&fecha=25/01/1989 [consultado el 4 de enero de 2018]

9. La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos instituida el 5 de abril de 1989, tiene una relevancia especial al ser el primer organismo en todo el país en asumir la denominación y estructura de “*Comisión*” con apego al modelo del *ombudsman* sueco (Quintana y Sabido, 2009: 66 – 67). Esta Comisión tenía competencia para conocer tanto de las acusaciones realizadas en contra de autoridades estatales como municipales, por lo que sienta un precedente para coordinar la defensa de los derechos humanos en el ámbito local.

Las entidades antes enumeradas aparecieron en la década comprendida entre 1979 y 1989, por ello, es factible identificar un punto de inflexión a raíz del cual se modificó la promoción, estudio, protección y defensa de los derechos humanos en México. En el contexto nacional la génesis de la institución de órganos de derechos humanos se ubica en el descontento social provocado por la crisis económica derivada de la apertura comercial, la desregulación y la caída de los precios del petróleo; así como, en la represión de los movimientos sociales y la creciente aversión hacia el gobierno y el partido oficial por las desiguales condiciones de vida de la población. En efecto, las demandas por parte de la ciudadanía y, en específico, de los grupos más vulnerables impulsaron una serie de respuestas institucionales en el ámbito nacional, estatal y municipal para tratar de prevenir y atender las quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos.

El surgimiento de las instancias que precedieron a la CNDH se desarrolló en un momento histórico clave, en vista de que en ese período se produjo el fin de la Guerra Fría y se dio el auge de la transición democrática (Vargas, 2016: 114). El término de los regímenes autoritarios en la región y la implementación del modelo económico neoliberal fueron cruciales para despertar el interés por los derechos humanos, puesto que obligó a los gobiernos a realizar un cambio en sus diseños institucionales a fin adaptarse a los valores liberales indispensables para la implementación de la democracia y la desregulación comercial. Por eso, la creación de múltiples órganos de derechos humanos durante los ochenta en México estuvo influenciada por el desarrollo democrático y el cambio de modelo económico, dado que, esto exigió la contracción del Estado, la apertura del gobierno y el reconocimiento y garantía de los derechos individuales propios del liberalismo.

Las violaciones a la ciudadanía por parte de las autoridades derivaron en un profundo hartazgo y desconfianza hacia éstas. Lo anterior, ayuda a dilucidar porque desde la creación de los primeros

órganos de derechos humanos en los tres ámbitos de gobierno hasta antes del surgimiento de la CNDH, se demandaba que contarán con independencia, autonomía, imparcialidad, racionalidad, celeridad, gratuidad, neutralidad política y constitucionalidad para mejorar su eficacia (Roccatti, 1998). De igual modo, hay que concluir que la transición democrática y la implementación del modelo económico neoliberal favoreció la aparición de instancias de derechos humanos gracias a que pugnarón por el control del gobierno, mayores libertades y un incremento de la participación ciudadana. Por lo cual, las instituciones de derechos humanos en el país aparecieron como resultado de un proceso histórico en contra de los abusos de autoridad y el impulso derivado de la ola democrática, la expansión del neoliberalismo y la búsqueda de la paz global.

2.2 Surgimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)

El surgimiento del *ombudsman* dentro de los Estados latinoamericanos se sitúa principalmente en los años noventa, “al iniciarse el denominado período de ‘transición a la democracia’ mientras finalizaban el mundo la guerra fría, el mundo bipolar y la doctrina de la seguridad nacional” (González, 2009: 159). El desarrollo de la democracia en México a partir de la década de los ochenta, es un elemento que contribuye a entender la creación de la CNDH porque brindó a los ciudadanos la oportunidad de que sus demandas fueran reconocidas por el ordenamiento jurídico y garantizadas a través de un conjunto de procedimientos e instancias especializadas en la materia. De esta manera, la llegada de la democracia a México favoreció el establecimiento de controles al ejercicio del poder público y la protección de los derechos humanos para tratar de concretar sus valores y objetivos.

Desde 1982 se emprendieron varias medidas encaminadas a la adopción del neoliberalismo en México, dentro de las cuales se pueden citar el remplazo del modelo de la sustitución de importaciones por la liberalización y desregulación, la preponderancia del capital financiero sobre el capital productivo, la aceptación de las directrices del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional sobre la política económica, la disminución del gasto público y el adelgazamiento del aparato estatal (Salazar, 2004: 2). Si bien estas decisiones afectaron el desarrollo económico del país y profundizaron la desigualdad social entre la población, también coadyuvaron a la fragmentación de la élite gobernante y a la desconcentración del poder público para dar paso a una mayor participación ciudadana en los asuntos públicos.

En esta lógica, se plantea que “los procesos de cambio institucional y económico que vivían países como México [...] no solo de políticas monetaristas, sino que el propio neoliberalismo ayudó, tal vez de manera indirecta en su misión individualista, a la integración de [...] comisiones de derechos humanos” (Campos, 2017: 30). Por esto, es posible argumentar que el nacimiento de la CNDH fue estimulado indirectamente por el neoliberalismo, en virtud de que exige una contracción de Estado, un mayor control del ejercicio del poder público y la protección de los derechos asociados a la libertad. Asimismo, durante estos años los capitales extranjeros “veían en México una oportunidad para invertir, pero requerían de mecanismos que aseguraran la tranquilidad” (Cienfuegos, 2017: 324).

Las transformaciones que se produjeron en México con la adopción del modelo neoliberal derivaron en crisis financieras, ya que se sostiene que “tanto la de 1982, como la de 1994 fueron crisis que proceden de procesos de apertura y desregulación económica y financiera” (Correa, 2010: 88). La crisis de 1982 se agravó a consecuencia de la caída de los precios del petróleo, lo que ocasionó que las condiciones de vida de la población se precarizaran. Las medidas neoliberales adoptadas a partir del 1982 acrecentaron la pobreza, la marginación y el desempleo (Salazar, 2004: 9); motivo por el cual, la exigencia ciudadana de que se protegieran sus derechos humanos se agudizó. En esa tesitura, es factible que en la creación de la CNDH haya incidido la presión social sobre el gobierno por sus malos resultados en torno al respeto y garantía de los derechos vinculados a la dignidad del hombre.

Otro factor que abona a la explicación de la aparición de la CNDH es lo que puede verse como el comienzo del fin del autoritarismo y el régimen del partido hegemónico, en razón de que “el sexenio de Carlos Salinas de Gortari es el primero en ser supervisado con lupa por la opinión pública, así como por sus propios detractores” (Cienfuegos, 2017: 324). La polémica elección por la que Salinas llegó a la presidencia de la república, ocasionó que se emprendieran un conjunto de reformas al marco jurídico y se crearán diversas instituciones para lograr una mayor legitimidad y credibilidad por parte de los ciudadanos. Por eso, la CNDH se puede interpretar como una de las respuestas institucionales con las que se buscó aminorar la tensión política y el creciente descontento social.

El surgimiento de la CNDH también fue incentivado por la labor de los Organismos No Gubernamentales (en adelante ONG), dado que a inicios de la década de los ochenta empezaron a surgir varias organizaciones de este tipo en materia de derechos humanos. Lo anterior, dio cuenta de los cambios que surgieron a nivel político, económico y social; además, de tratarse de una reacción en contra las prácticas abusivas del régimen autoritario, como la “Guerra Sucia” (1965 y 1980) en la que murieron más de 1500 guerrilleros y la desaparición de más de 450 mexicanos entre 1969 y 1986 para combatir los brotes insurgentes (Aguayo, 1995: 473). De esta manera, las ONG en derechos humanos fueron aprovechando los espacios que se abrieron con las modificaciones en el modelo económico y político hasta lograr contar con *ombudsman* nacional que respaldará su labor.

Los abusos del gobierno a los defensores de derechos humanos y a la ciudadanía en general llamaron la atención de la comunidad internacional e hicieron que México fuera objeto de informes y/o recomendaciones por parte de organismos como Amnistía Internacional, Human Rights Watch y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Ackerman, 2007: 126). La presión nacional e internacional a causa del incremento de las violaciones a los derechos humanos y la intervención de organismos externos llegó en 1990 “al punto de tener injerencia en los acuerdos en el ámbito comercial y político, y ante ello Salinas tuvo que aceptar la situación y trabajar cuidadosamente en el decreto necesario para crear la CNDH” (Galindo, 2011: 68). Por consiguiente, la institución de la CNDH se convirtió en un tema relevante para iniciar las negociaciones del Tratado de Libre Comercio.

Producto de lo antes expuesto, el 6 de junio mediante un decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación (en adelante DOF) se creó la CNDH como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.⁴³ Su diseño institucional se inspiró en el modelo español, los principios del *ombudsman* sueco y en las instancias de protección y defensa de los derechos humanos que existieron previamente en el país. El establecimiento de la CNDH no fue una concesión gratuita, “respondió más bien a un movimiento internacional y a una fuerte demanda interna en nuestro país

⁴³ Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Publicado en el DOF el 6 de junio de 1990. [En línea]. México, disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4659530&fecha=06/06/1990 [consultado el 5 de enero de 2018]

a favor del respeto y protección de los derechos humanos y como vía para lograr una mayor vigencia del Estado de derecho” (García, 2007: 215).

Posterior a la creación de la CNDH, académicos y especialistas en la materia criticaron su naturaleza jurídica, puesto que al ser un órgano desconcentrado había una relación de dependencia con el presidente de la república a causa de su falta de autonomía (Martínez, 1999: 283). En función de las críticas realizadas a la CNDH y a fin de fortalecer su diseño institucional, el 28 de enero de 1992, se publicó en el DOF una reforma que adicionó el apartado B al artículo 102 de la CPEUM.⁴⁴ Con esto, se elevó “a la CNDH a rango constitucional y bajo la naturaleza jurídica de organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios” (Ibarra, 2016: 9). Aparte, se sentaron las bases para el Sistema Nacional No Jurisdiccional de Defensa de los Derechos Humanos integrado por la CNDH y las comisiones de las entidades federativas.

A consecuencia de la confianza que había generado la CNDH dentro de la sociedad por el progreso logrado en esta materia al contribuir a la cultura cívica mexicana (Carpizo, 2000) y atender casos de interés nacional, así como de la necesidad de incrementar su capacidad institucional mediante su independencia con el poder ejecutivo; el 13 de septiembre de 1999 se publicó en el DOF una reforma al apartado B del artículo 102 constitucional.⁴⁵ El punto nodal de dicha reforma es que “se fortaleció la Comisión confiriéndole el carácter de organismo constitucional autónomo y se estableció como facultad del Senado la elección de su presidente” (Valencia, 2015: 509). Esto, con el objetivo de sustraer orgánica y funcionalmente a la CNDH del poder ejecutivo y asegurar su independencia e imparcialidad.

A modo de síntesis, se observa que la institución de la CNDH fue producto de un cúmulo de factores políticos, sociales y económicos en el ámbito nacional e internacional. La CNDH fue impulsada por la transición democrática, el modelo económico neoliberal, la crisis financiera y económica, la

⁴⁴ Decreto por el que se reforma el Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el DOF el 28 de enero de 1992. [En línea]. México, disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4646760&fecha=28/01/1992 [consultado el 5 de enero de 2018]

⁴⁵ Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el DOF el 13 de septiembre de 1999. [En línea]. México, disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4953799&fecha=13/09/1999 [consultado el 5 de enero de 2018]

tensión política, el descontento social, las condiciones de desigualdad y la presión de la comunidad internacional en contra de las violaciones a derechos humanos y en favor de la paz. Por ello, la creación de la CNDH fue un hito que fijó el rumbo en la promoción, estudio, divulgación, protección y defensa de los derechos humanos al darle forma a la institución de estas prerrogativas en el país; esto con el propósito de mejorar la relación entre gobernado y gobernante, coadyuvar al desarrollo democrático y velar por un ejercicio libre de los derechos inmanentes al hombre (Roccatti, 2001).

2.3 Creación de la Comisión Estatal de Derechos Humanos para el Estado de México (CODHEM)

El nacimiento de la CODHEM se gestó dentro del contexto delimitado en el apartado anterior, es decir por la transición democrática, la apertura y la desregulación provocada por la adopción del neoliberalismo, el descontento social hacia las autoridades, la desigualdad económica y las sistemáticas violaciones a los derechos de los ciudadanos. Estas variables, que dieron origen a la CNDH, también surtieron efecto en el Estado de México y en el resto de las entidades federativas. La creación de la CNDH en 1990 constituyó un avance en la institucionalización de los derechos humanos, empero, “algunos sectores de la opinión pública cuestionaron su labor y la efectividad del resultado de su trabajo [por su excesiva dependencia del ejecutivo]” (Roccatti, 1997: 4). Tales críticas dejaron al descubierto la debilidad institucional de la CNDH para cumplir con su cometido, por lo que, en 1992 se tomó la decisión de modificar su naturaleza jurídica y elevarla a rango constitucional, además de instruir la creación de organismos homólogos en las entidades federativas.

Pese a que en el último tercio del siglo XX el Estado de México comenzó a vivir un proceso de urbanización e industrialización (Gobierno del Estado de México, 2018), los problemas económicos y sociales no fueron solucionados al persistir las condiciones de marginación y desigualdad económica. Una muestra del declive económico que sufrió la entidad en la década de los noventa es la reducción de su aportación al PIB nacional entre 1993 y 1995 (CEFP, 2002: 25). Asimismo, la época en la que se crea la CODHEM se caracterizó por la existencia de una amplia pobreza entre la población, ya que según el índice de marginación municipal (integrado por variables socioeconómicas vinculadas a la educación, vivienda e ingresos) en 1992 existían en el Estado de México 30 municipios con marginación alta y 17 con media (CEFP, 2002: 45 – 46).

La aparición de la CODHEM se enmarca por un conjunto de violaciones a los derechos humanos de los mexicanos. En primer lugar, se pueden citar los abusos de las autoridades policiacas y los casos documentados de desaparición forzada (CNDH, 026/2001). En este tenor, vale la pena mencionar algunos casos concretos como la represión de militantes del PRD en el municipio de Tejupilco por parte de elementos de la policía estatal cuando realizaban una protesta por un presunto fraude electoral (CNDH, 4/1991) y la agresión al señor Silvino Rodríguez Reyes, militante del PRD, en el municipio de Donato Guerra por razones de carácter político (CNDH, 243/1992). Otro ejemplo, es el de los trabajadores de la Empresa Ford Motor Company que fueron agredidos y cuyo proceso jurisdiccional para su defensa estuvo plagado de irregularidades (CNDH, 22/1992). De esta forma, la institución de la CODHEM fue una acción orientada a fortalecer, dentro de la entidad, las actividades que ya venía desempeñando la CNDH en contra de los ultrajes a estos derechos.

Un elemento más sobre el contexto en el que surge la CODHEM, es el cambio en la preferencia política de los ciudadanos a causa del proceso democrático que estaba viviendo el país en ese momento. En el Estado de México el punto de quiebre se ubica en 1987, pues los resultados para la elección de gobernador salieron de su parámetro habitual al reducirse en 10.54% la votación en favor del PRI (Padilla, 2007: 63). La pérdida de la hegemonía del PRI en la entidad sucedió de manera paulatina hasta dar pie a la competitividad y el tripartidismo (entre PRI, PAN y PRD).⁴⁶ Algunos datos sobre la desconcentración del poder público en manos del partido oficial es el cambio en la configuración del congreso local, debido a que en 1990 los 34 diputados de mayoría relativa eran del PRI, en tanto que, para 1996 el PRI tenía 30, el PAN 10 y el PRD 5 (aumentaron a 45); aparte, los diputados federales del PRI pasaron de 33 en 1991 a 16 en 1997, lo que implicó una disminución del 53% (Padilla, 2007: 74 – 75). Este escenario de mayor apertura y representación ayudó al nacimiento de organismos, como la CODHEM, para hacer frente a los abusos de las autoridades.

Dentro del contexto económico, social y político antes descrito, la CODHEM se instituyó como consecuencia de la reforma publicada en el DOF el 28 de enero de 1992, por el que se adicionó el apartado B al artículo 102 de la CPEUM, puesto que, estableció el mandato para integrar un Sistema Nacional No Jurisdiccional de Defensa de los Derechos Humanos al indicar que el Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, según su ámbito de competencia, debían crear

⁴⁶ Las siglas citadas se usarán en otros apartados de la investigación y corresponden a los siguientes partidos políticos: Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN) y Partido de la Revolución Democrática (PRD).

organismos de protección de estos derechos. Tal Sistema representó un esfuerzo por involucrar a las entidades federativas en la promoción y defensa de los derechos humanos, descentralizar las atribuciones de la CNDH y sumar acciones para brindar una respuesta institucional más amplia a las demandas sociales y las presiones internacionales y, a su vez, mejorar los resultados en relación a este asunto público.

Así, el Lic. Ignacio Pichardo Pagaza emitió el Decreto 128, aprobado por la XI Legislatura y publicado en la Gaceta de Gobierno el 20 de octubre de 1992, mediante el cual se expidió la Ley que crea la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.⁴⁷ En el artículo 2 de dicha ley, se definió a la CODHEM como un “organismo público autónomo de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propio”. Adicionalmente, es relevante mencionar que la existencia de la CODHEM fue reconocida en el artículo 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (en adelante CPELMS) en 1995.⁴⁸ En ese artículo se señalaba que:

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 (...).

Conforme a lo antes expuesto, hay que destacar que el Estado de México proporcionó a la CODHEM un marco jurídico adelantado a su época, dado que le otorgó autonomía constitucional varios años antes que se le concediera a la CNDH. También, delimitó de manera clara su ámbito de competencia al definir que tendría conocimiento de las quejas en contra de servidores públicos estatales y municipales. En el presente, el Estado de México continúa modificando el diseño institucional de la

⁴⁷ Ley que crea la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (Abrogada). Publicada en la Gaceta de Gobierno 20 de octubre de 1992. [En línea]. México, disponible en <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/abr/leyabr048.pdf> [consultado el 7 de enero de 2018]

⁴⁸ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Decreto número 72 que reformó, adicionó y derogó diversos libros, títulos, capítulos y secciones, artículos y fracciones de la Constitución del 31 de octubre de 1917; publicado en la Gaceta de Gobierno el 27 de febrero de 1995. [En línea]. México, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Estado%20de%20Mexico/wo31242.pdf> [consultado el 7 de enero de 2018]

CODHEM, pues en 2016 se reformó el artículo 16 de su Constitución para ampliar las facultades e indicar en el texto constitucional la estructura y naturaleza jurídica de este organismo.

La CODHEM surgió dentro del punto de inflexión derivado del declive económico del país, la marginación en los municipios mexiquenses, la visibilización de las trasgresiones a los derechos humanos incentivada por la CNDH y el desarrollo democrático; y como una consecuencia directa de la instauración del Sistema Nacional No Jurisdiccional de Defensa de los Derechos Humanos. La CODHEM, al igual que las comisiones de las otras entidades federativas, tuvo como objeto institucionalizar la promoción, protección y defensa de los derechos humanos en el ámbito de su competencia; aparte, de auxiliar a la CNDH en la aceptación y credibilidad de la institución de los derechos humanos en el país. Por ende, algunos estudiosos consideran que la CODHEM “desde el momento mismo de su existencia ha venido a colaborar con autoridades y servidores públicos de la entidad, en todo lo concerniente al logro de una convivencia cordial y pacífica” (Roccatti, 1996: 212). Pero, hay que tener presente que su diseño y capacidad son perfectibles, por lo que, ha de mejorarse para afrontar los cambios políticos, sociales y económicos de su entorno.

2.4 Establecimiento de las Coordinaciones Municipales de Derechos Humanos del Estado de México

La aparición de las Coordinaciones Municipales de Derechos Humanos del Estado de México se inserta dentro del auge de los organismos de promoción y defensa de los derechos humanos que tuvo lugar a comienzos de los noventa. Como se expuso en los apartados anteriores, el paradigma de los derechos humanos fue resultado de “una fusión ecléctica de los discursos de la transición a la democracia y la teología de la liberación” (Estévez, 2007: 7). A esto, se añade que el proceso de institucionalización de la promoción y defensa de los derechos humanos fue motivado por la presión política nacional e internacional originada por las condiciones de desigualdad, el descontento social y las violaciones de las autoridades a estos derechos. De este modo, las Coordinaciones se instituyeron para involucrar a los municipios en esta labor y apoyar a la CODHEM en el cumplimiento de sus atribuciones y, con ello, atender en lo local las problemáticas en la materia.

En el momento que se crearon las Coordinaciones la entidad sufría una recesión en su productividad, dado que su PIB se redujo entre 1993 y 1995. Igualmente, en 1995 de los 122 municipios mexiquenses 11 presentaban una marginación alta y 55 media (CEFP, 2002: 45). En lo político, aunque el Estado de México se encontraba envuelto en la transición a la democracia, la alternancia para desplazar al PRI de los ayuntamientos fue un proceso más lento que el que se vivió en el congreso local, ya que para el período de 1993 – 1996 este partido gobernó 110 municipios, lo que equivalía al 91.97% del total (IEEM, 1996). Conforme a esto, la existencia de organismos de derechos humanos en el ámbito municipal era una necesidad impostergable por las condiciones de desigualdad económica y vulneración a los derechos de las personas; no obstante, el contexto marcado por la hegemonía del PRI en los municipios, la poca voluntad política de los ayuntamientos, la falta de personal calificado y demás recursos, limitaron el funcionamiento de las Coordinaciones desde su origen.

La creación de las Coordinaciones comparte el contexto institucional en el que nació la CODHEM y fue una decisión de las autoridades estatales (el gobernador y el congreso local), en virtud de que no fue resultado de una demanda de las autoridades municipales. El gobierno estatal en su afán por replicar el Sistema Nacional No Jurisdiccional de Defensa de los Derechos Humanos a nivel local decretó la institución de las Coordinaciones para que mediante el desarrollo de sinergias con la CODHEM se justificará que existía un pleno compromiso con la promoción y defensa de los derechos humanos, aunque solo fuera en el plano formal. De la misma manera, se tiene que considerar que tanto la CNDH y la CODHEM se encontraban en un proceso de perfeccionamiento y consolidación al ser de reciente creación. Si a lo mencionado, se añade la complejidad contextual de cada municipio, la inexistencia de experiencia previa y las limitaciones institucionales de los ayuntamientos se entiende porque la implementación de las Coordinaciones fue complicada y lenta.

Formalmente, las Coordinaciones Municipales de Derechos Humanos se establecieron a raíz del Decreto 65 publicado en la Gaceta de Gobierno el 6 de enero de 1995,⁴⁹ puesto que éste reformó la Ley Orgánica Municipal del Estado de México (en adelante LOMEM) al incorporar las

⁴⁹ Decreto 65 por el que se adicionan las fracciones IX bis al artículo 31 y VI bis al artículo 48, el Capítulo Décimo y su denominación al Título IV y los artículos 147 A al 147 E a la LOMEM. Publicado en la Gaceta de Gobierno el 6 de enero de 1995. [En línea]. México, disponible en http://www.contraloriadelpoderlegislativo.gob.mx/LOMEM/Decreto_65.pdf [consultado el 7 de enero de 2018]

disposiciones indispensables para su funcionamiento. En esta lógica, se observa que el fundamento de tales Coordinaciones se encuentra en la fracción IX bis del artículo 31 de la LOMEM, al imponer como una atribución de los ayuntamientos “crear en el ámbito de sus respectivas competencias una Coordinación Municipal de Derechos Humanos, la cual será autónoma en sus decisiones”.

La fracción VI del artículo 48 de la LOMEM (según el Decreto 65) es crucial para entender una de las restricciones institucionales que presentaban estos órganos municipales de derechos humanos, dado que confería al presidente municipal la facultad de proponer al ayuntamiento el nombramiento del Coordinador Municipal de Derechos Humanos. Por tanto, se aprecia que la actuación de las Coordinaciones estaba afectada por la relación de dependencia que tenían con el presidente municipal, esta subordinación era ocasionada, en buena medida, por el fuerte peso de la figura presidencial dentro del proceso de designación. Tal situación fue similar a lo que ocurrió con la CNDH en 1990, debido a que su titular era nombrado por el presidente de la república.

Por medio del Decreto 65 se insertó el Capítulo X en el Título IV de la LOMEM, mismo que comprendía del artículo 147 A al 147 E. En dichos artículos, se especificaban los requisitos y el procedimiento para la selección del Coordinador Municipal de Derechos Humanos, así como cuáles eran sus atribuciones y obligaciones. De la revisión de los artículos citados, se aprecia que el diseño las Coordinaciones Municipales de Derechos Humanos minaba su independencia y no era claro en su alcance y naturaleza jurídica. De igual forma, se deduce que eran órganos desconcentrados con facultades de promoción y protección principalmente.

Las Coordinaciones no tuvieron una aceptación plena por parte de las autoridades municipales y no consiguieron una mejora sustantiva en la promoción y protección de los derechos humanos en el ámbito municipal a causa de las limitaciones antes enunciadas. Conjuntamente, el actuar de las Coordinaciones estuvo restringido por el propio contexto en el que surgieron, debido a que todavía existía una fuerte concentración del poder público en los municipios y una amplia desigualdad social. Pese a ello, representaron un parteaguas en la promoción y defensa de los derechos humanos al ser de las primeras instancias municipales de este tipo en todo el país. En sus principales contribuciones están el establecimiento de un diseño uniforme para la conformación de órganos de derechos humanos en los municipios mexiquenses y las bases para un sistema local no jurisdiccional

de defensa junto con la CODHEM. Por eso, las Coordinaciones fueron un antecedente vital para el desarrollo de diseños institucionales similares en otras entidades federativas.

2.5 Creación de las Defensorías Municipales de Derechos Humanos del Estado de México

Luego de 14 años de funcionamiento de las Coordinaciones Municipales de Derechos Humanos y de una reforma relevante en 2004 a su marco jurídico, el congreso local del Estado de México argumentó que el “sistema no jurisdiccional único en el país con que cuenta nuestra entidad, conformado por una red de 125 Coordinadores Municipales de Derechos Humanos, [presenta] deficiencias en la actuación de algunos” (Decreto 291: 2009: 9). Lo anterior, puso de manifiesto que los resultados de las Coordinaciones no habían sido los esperados y que esto era consecuencia de un conjunto de limitaciones institucionales que sus propios titulares identificaron en la práctica. Algunas de las deficiencias centrales que se detectaron que laceraban la actuación de las Coordinaciones fueron:

Su irregular permanencia en el cargo, el escaso reconocimiento a sus actividades e incluso separaciones ilegítimas. Por otra parte, persiste subordinación en muchos casos del defensor de habitantes local hacia la autoridad municipal, derivada, en algunas ocasiones por compromisos políticos y en otras por las restricciones presupuestales a que son sujetos, por lo que debe impulsarse y promoverse una real autonomía del poder municipal que se amplíe al aspecto administrativo. (Decreto 291: 2009: 9)

Las citadas limitaciones hicieron que fuera indispensable modificar de forma sustantiva el diseño institucional de las Coordinaciones, con el objetivo de superar tales restricciones y responder a la dinámica propia de la entidad. Bajo esta perspectiva, en el año 2009 las autoridades estatales decidieron emprender la transformación de estos órganos con el fin de concederles una autonomía real respecto del ayuntamiento. De este modo, se promoverían “mejoras cualitativas y cuantitativas de los recursos humanos, técnicos, administrativos y financieros para la realización de sus tareas, al garantizarles plena independencia que se tradujera en mayor imparcialidad, objetividad, capacidad, probidad y profesionalismo en su actuación” (Decreto 291: 2009: 9).

Durante los 14 años de funcionamiento de las Coordinaciones, los municipios del Estado de México integraron formalmente un sistema local no jurisdiccional de defensa de derechos humanos único en el país;⁵⁰ también, sentaron “las bases para que se defina y se materialice un cambio radical en materia de protección de los derechos humanos desde ese ámbito, acorde a las necesidades de los mexiquenses” (Decreto 291, 2009: 9). En aras de ampliar la capacidad institucional de estos órganos se argumentó que era necesario dotarlos de autonomía presupuestal, asegurar la designación imparcial de su titular, concederles fe pública para dar cuenta de actos que puedan constituir violaciones a derechos humanos y extender sus atribuciones para que coadyuven por medio de estudios y diagnósticos al ejercicio de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

El escenario en el que las Coordinaciones fueron remplazadas por las Defensorías Municipales se encuentra marcado por un notable avance en el desarrollo democrático del país. Principalmente, se tiene que resaltar la alternancia en la presidencia de la república que se había conseguido en el año 2000 y que rompió con la hegemonía de más de 70 años del PRI. En el Estado de México, la composición del congreso local y los gobiernos municipales era más plural que en la década pasada, ya que la competitividad y la alternancia se convirtieron en parte de la realidad política de la entidad. Aparte, junto a CODHEM fueron surgiendo otros organismos orientados al control del poder y el incremento de la participación ciudadana en los asuntos públicos, tales como el Instituto Electoral del Estado de México (1996), el Organismo Superior de Fiscalización del Estado de México (2004) y el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios (2005).

Los hechos antes enunciados contribuyeron a la institucionalización de los valores democráticos en el Estado de México a comienzos del nuevo milenio, empero, no todo fue positivo porque la entidad se vio afectada por escándalos de corrupción como el “enriquecimiento inexplicable del exgobernador del Estado de México, Arturo Montiel” (Cadena – Roa y López, 2011: 424). Encima, continuaron presentándose múltiples violaciones a los derechos humanos a pesar de las acciones de la CODHEM y las Coordinaciones Municipales. Un caso emblemático ocurrido en este período es el de Texcoco y San Salvador Atenco, en vista de que, habitantes de estos municipios que realizaban

⁵⁰ Si bien existen entidades federativas con órganos locales de derechos humanos, éstos no están homologados en todos sus municipios o poseen atribuciones más acotadas al tener una mayor dependencia de las autoridades municipales.

una protesta en la carretera Lechería Texcoco fueron agredidos por fuerzas de seguridad pública federales, estatales y municipales. En la investigación de la CNDH sobre estos sucesos se documentaron detenciones arbitrarias, retenciones ilegales, torturas, allanamientos de morada, robos, incomunicaciones y tratos crueles e inhumanos; así como, como un total de 209 personas agraviadas (CNDH, 38/2006).

En atención a las limitaciones de las Coordinaciones Municipales y dentro del contexto previamente delineado, el 6 de agosto de 2009 se publicó en la Gaceta de Gobierno el Decreto 291,⁵¹ con el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la LOMEM y se reformaron algunos artículos de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (en adelante Ley de la CODHEM). Respecto a la LOMEM, un cambio trascendental es el efectuado a la fracción IX bis del art. 31 porque precisa que es atribución del ayuntamiento “crear en el ámbito de sus respectivas competencias una Defensoría Municipal de Derechos Humanos, la cual gozará de autonomía en sus decisiones y en el ejercicio de su presupuesto”. Por su lado, las modificaciones hechas a la Ley de la CODHEM fijan el fundamento para que ésta provea a las Defensorías lo necesario para cumplir con sus atribuciones; vincule, oriente, supervise y evalúe sus acciones; y emita la terna en el proceso de designación de su titular en los términos de la LOMEM.

En la LOMEM (específicamente en el Capítulo Décimo del Título IV: arts. 147 A – 147 O) se trata lo referente a la selección, nombramiento, atribuciones y obligaciones del defensor municipal de derechos humanos. Adicionalmente, para precisar las directrices asentadas en esta Ley, el 15 de febrero de 2010 el Consejo Consultivo de la CODHEM emitió el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Defensorías Municipales de Derechos Humanos del Estado el México⁵² (actualmente abrogado). Este Reglamento fue fundamental, pues definía en su artículo 2º que:

⁵¹ Decreto 291 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la LOMEM y se reforman diversas disposiciones de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. Publicado en la Gaceta de Gobierno el 6 de agosto de 2009. [En línea]. México, disponible en <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2009/ago063.PDF> [consultado el 7 de enero de 2018]

⁵² Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Defensorías Municipales de Derechos Humanos del Estado el México (Abrogado). Publicado en la Gaceta de Gobierno el 15 de febrero de 2010. [En línea]. México, disponible en <http://www.ipomex.org.mx/ipo/archivos/downloadAttach/62502.web;jsessionid=8723FDC333EB760F6557BE3C3CE1393F> [consultado el 7 de enero de 2018]

Las Defensorías Municipales de Derechos Humanos del Estado de México son órganos creados por los Ayuntamientos de la entidad con autonomía en sus decisiones y en el ejercicio presupuestal, que en el cumplimiento de sus atribuciones deben coordinarse con la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México; y tienen por objeto la promoción, divulgación, estudio y defensa de los derechos humanos en el municipio que les corresponda, de conformidad con lo dispuesto por la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México y demás disposiciones aplicables.

Las Defensorías Municipales de Derechos Humanos del Estado de México (DMDHEM) surgieron como remplazo de las Coordinaciones Municipales a fin de superar sus limitaciones jurídicas, políticas, económicas y sociales mediante un cambio en su diseño institucional. La creación de las DMDHEM no significó una transformación de fondo, en razón de que conservaron su naturaleza de órganos desconcentrados, únicamente se les otorgó autonomía en el ejercicio de su presupuesto y se incrementaron sus atribuciones. Por eso, las deficiencias presentadas en la exposición de motivos del Decreto 291 que dio nacimiento a las DMDHEM no pudieron ser superadas; ni tampoco se concretó el principal objetivo de la reforma que era erigir organismos municipales de promoción y defensa de los derechos humanos con autonomía plena.

La realidad social y política en la que se instituyeron las DMDHEM impidió que rompieran la dependencia con su respectivo ayuntamiento y se erigieran como un verdadero contrapeso frente a los abusos de las autoridades y los servidores públicos municipales. La entidad no tuvo un avance significativo en las condiciones de vida de la población, puesto que en 2010 existían 2 municipios con una marginación muy alta, 10 con alta y 39 con media (CONAPO, 2011a); cifras similares a las de 1995, dado que en ese año había 11 municipios con marginación alta y 55 con media, (CEFP, 2002: 45). Además, el PRI continuaba siendo el partido hegemónico al tener en sus manos la gubernatura, la mayoría del congreso local (33 de los 45 diputados de mayoría relativa) y 97 de los 125 de los gobiernos municipales (IEEM, 2009). Estos elementos ayudan a entender porque el escenario no alentaba un cambio sustantivo en el diseño de los órganos municipales de derechos humanos, en virtud de que el poder todavía se concentraba en la misma élite política y un amplio sector de la población vivía sumida en las vicisitudes que la marginación implica.

Las DMDHEM nacieron como parte del compromiso que formalmente existe en el Estado de México de “continuar avanzando con acciones coordinadas y concurrentes en materia de respeto de los derechos humanos desde los ámbitos municipal y estatal” (Decreto 291, 2009). No obstante, los esfuerzos que se han realizado en los municipios mexiquenses por institucionalizar la promoción y defensa de los derechos humanos han sido insuficientes para superar los déficits detectados desde la implementación de las Coordinaciones Municipales, prueba de esto, es que el 29 de junio de 2017 se dotó a las DMDHEM de un nuevo Reglamento⁵³ para modificar su alcance e intentar subsanar sus restricciones. Por tal motivo, se necesita un análisis profundo de su diseño institucional que abone a una plena independencia en su actuación y a un efectivo cumplimiento de sus objetivos.

2.6 Reforma constitucional del 10 de junio de 2011 en materia de derechos humanos

La reforma constitucional del 10 de junio de 2011 no es un suceso aislado sino producto de la conjunción de una serie de variables que permiten explicar su naturaleza y alcance. Uno de los primeros fenómenos que hay que señalar es el desarrollo de la democracia, pues “si se centra la atención exclusivamente en el proceso político nacional puede advertirse que la reforma es un eslabón más de una larga cadena de cambios que permitieron la democratización del país y que apuestan por la consolidación de ésta.” (Salazar, 2014: 18). En esta tesitura, se tiene que la reforma de 2011 en materia de derechos humanos junto con modificación al sistema de impartición de justicia y la creación de organismos administrativos y no jurisdiccionales para su protección como la CNDH, el IFE⁵⁴ y el IFAI⁵⁵ forman parte del proceso democrático del país, el cual demanda un mayor control del poder público y una nueva dinámica en la relación entre las autoridades y la ciudadanía.

Otro hecho que explica la reforma de 2011 es que detrás de ésta se encuentra “la paulatina apertura del sistema político mexicano al derecho internacional; un proceso que condujo al reconocimiento

⁵³ Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Defensorías Municipales de Derechos Humanos del Estado el México. Publicado en la Gaceta de Gobierno el 29 de junio de 2017. [En línea]. México, disponible en <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/rgl/vig/rglvig398.pdf> [consultado el 9 de enero de 2018]

⁵⁴ El Instituto Federal Electoral (IFE) surgió en 1990 como un organismo público autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios (artículo 70 del texto original del Código Federal de Procedimientos Electorales publicado el 15 de agosto de 1990 en el DOF).

⁵⁵ El Instituto Federal Acceso a la Información (IFAI) apareció en 2002 como órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión (artículo 33 del texto original del Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental publicada el 11 de junio de 2002 en el DOF).

de la competencia contenciosa de la Corte IDH en 1988 y a la adhesión y ratificación de múltiples instrumentos internacionales en el ámbito de los derechos humanos” (Salazar, 2014: 16). A esta actitud más proactiva frente al régimen internacional de los derechos humanos manifestada en la adopción de sistema interamericano y el sistema universal de la ONU, se adhieren las sentencias emitidas por tribunales internacionales a causa de violaciones a estos derechos.⁵⁶ Por estos motivos, se consideró indispensable modernizar el sistema legal para incorporar los principios, criterios e instituciones que se habían desarrollado en el ámbito internacional y, consecuentemente, facilitar el cumplimiento de las obligaciones convencionales adquiridas.

Dentro del marco delineado por el proceso de democratización y la apertura al régimen internacional de los derechos humanos, en México “el número de denuncias por violaciones e incumplimiento de los derechos fundamentales se multiplicó. Lo anterior lo confirman los distintos informes, relatorías especiales y otros documentos” (Pelayo, 2013: 15). Los problemas en materia de derechos humanos se hicieron más evidentes y tuvieron una mayor difusión tanto en el ámbito internacional y nacional, por lo cual, se acrecentó la exigencia de la sociedad para que el Estado protegiera y garantizará estos derechos de mejor manera. Lo anterior, dejó en claro que CPEUM presentaba deficiencias que afectaban “la posibilidad real de vigencia de los derechos humanos en un nuevo contexto histórico, social, institucional e internacional” (Martínez, 2011: 407) y, por eso, era forzoso un cambio de fondo.

En relación al contexto social y político en el que se efectuó la reforma de 2011 se debe precisar que México se encontraba en un punto crítico de inseguridad por el combate contra el narcotráfico, puesto que representaba una grave amenaza al ejercicio y defensa de los derechos humanos. La “lucha, librada ya desde hace muchos años, se recrudeció durante el mandato del presidente Felipe Calderón Hinojosa (2006 – 2012) y ha traído consigo graves violaciones a los derechos humanos, cometidas tanto por autoridades como por particulares” (Pelayo, 2013: 15). Acorde con esto, se manifiesta que la reforma en materia de derechos humanos fue, en parte, una reacción institucional

⁵⁶ Los principales son las sentencias dictadas por la Corte IDH, cuyos “casos eran y siguen siendo especialmente sensibles: uno relacionado con la situación de violencia estructural contra las mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua, cuatro tienen que ver con violaciones a derechos humanos por parte del Ejército y la falta de idoneidad del fuero militar para conocer de esos asuntos, y uno más, el primero, concierne a la falta de recursos internos en materia electoral” (Pelayo, 2013: 14).

para hacer frente a la exigencia social de seguridad, justicia y un adecuado respeto y garantía de los derechos innatos a todos los seres humanos.

En función de los elementos antes explicados se puede argumentar que la reforma de 2011 es la síntesis de “la socialización de los derechos humanos [que] en México comenzó en la década de los ochenta” (Saltalamacchia y Covarrubias, 2011: 201). El desarrollo de los derechos humanos catalizado por el progreso democrático, la apertura hacia el derecho internacional y la nueva dinámica social, política y económica llegó al punto en que fue indispensable la realización de un conjunto modificaciones en el sistema jurídico. Esto, con el objeto de transformar la institución de los derechos humanos al dejar atrás la visión garantista del positivismo presente en la Constitución de 1917 y poner en el centro a la dignidad humana en los términos definidos por el iusnaturalismo.

La reforma constitucional, producto de la interacción entre los factores ya expuestos, fue publicada el 10 de junio de 2011 en el DOF⁵⁷ y “modificó la denominación del Capítulo I del Título Primero, y 11 artículos: 1º, 3º, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97; 102, apartado B; y 105 fracción II, inciso g” (Pelayo, 2013: 16). De inicio hay que resaltar el cambio en la denominación del Capítulo I, “De las garantías individuales” a “Los Derechos humanos y sus garantías”, dado que representa un cambio de paradigma en la concepción de estos derechos. Dicha modificación implica una transición del enfoque positivista en el que los derechos son “otorgados” por el Estado, al iusnaturalista que indica que los derechos solo tienen que ser “reconocidos” y garantizados por éste (Martínez, 2011).

El artículo de la CPEUM que presentó mayores modificaciones fue el 1º, puesto que se transformó la forma en que se conciben e interpretan los derechos humanos. Algunos puntos clave son que se reemplazó el término de “garantías” por “derechos humanos”, se incorporó una cláusula abierta para reconocer como tales a los contenidos tanto en la Constitución como en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte y se sentaron las bases para la conformación de un bloque de constitucionalidad que no puede restringirse ni suspenderse salvo en casos excepcionales. Aparte, se determinó que estos derechos tienen que interpretarse conforme a la Constitución y los tratados

⁵⁷ Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el DOF el 10 de junio de 2011. [En línea]. México, disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011 [consultado el 10 de enero de 2018]

internacionales (principio de interpretación conforme) en la manera y con la intención de brindar a las personas la protección más amplia posible (principio *pro personae*). (Orozco, 2011: 86 – 92)

Además de lo mencionado, con la reforma de 2011 se incluyó en el artículo 1º constitucional la obligación de las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Asimismo, se señala que esta obligación debe cumplirse con apego a los principios universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En efecto, el Estado tiene que prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos (Martínez, 2011: 413). Por último, derivado del bloque de constitucionalidad se ha de aplicar un control difuso de convencionalidad, que es “un examen de compatibilidad que deben realizar los jueces locales, respecto a la vigencia de las disposiciones nacionales con los compromisos adquiridos (...) en el ámbito internacional” (Morán y Lomelí, 2015: 515).

Otras transformaciones al orden constitucional efectuadas con la reforma de 2011, que es importante tener en cuenta para el estudio, promoción y defensa de los derechos humanos son las siguientes:

- ❖ Artículo 3: la educación ha de fomentar los derechos humanos.
- ❖ Artículo 15: prohibición de celebrar tratados internacionales que atenten contra los derechos humanos reconocidos por la Constitución y tratados de los que el Estado mexicano sea parte.
- ❖ Artículo 18: los derechos humanos deben ser la base de organización de sistema penitenciario.
- ❖ Artículo 33: los extranjeros gozarán de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.
- ❖ Artículo 89: los derechos humanos tienen que ser uno de los principios de política exterior.

Las modificaciones a la CPEUM por la reforma de 2011 significaron un hito en la institución de los derechos humanos, en virtud de que la adopción del principio de interpretación conforme, del principio *pro persona*, del control difuso de convencionalidad, el remplazo de la perspectiva positivista, las obligaciones asignadas a las autoridades y las demás innovaciones, revolucionaron la noción de los derechos humanos en México. La reforma de 2011, que modernizó la Constitución en materia de derechos humanos al alinearla con las tendencias internacionales, representó un

esfuerzo por “brindar una atención integral que responda de manera eficiente a los abusos de poder perpetrados por las autoridades públicas, que violentan la esfera de derechos humanos de individuos y grupos y merman el desarrollo en condiciones de vida digna” (Martínez Garza, 2011: 7).

La reforma constitucional del 10 de junio de 2011 también tuvo como objetivo “fortalecer y ampliar las facultades de los organismos no jurisdiccionales protectores de derechos humanos” (González, 2011: 112). Los cambios hechos al apartado B del artículo 102 constitucional señalan que todo servidor público debe responder a las recomendaciones emitidas por los organismos de derechos humanos, y de no aceptarlas o cumplirlas deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa. Igualmente, se amplía la competencia de la CNDH y las comisiones estatales de derechos humanos para conocer asuntos laborales; se establece que estas últimas poseen autonomía constitucional; y se fija un procedimiento de consulta pública para la elección del presidente de la CNDH y de los integrantes de su Consejo Consultivo (Valencia, 2015: 512 – 515).

Una atribución más que se le concede a la CNDH en el apartado B del art. 102 y que de acuerdo a la anterior redacción del art. 96 constitucional ostentaba la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es la capacidad de investigar hechos que constituyan violaciones graves a los derechos humanos. También, con la reforma de 2011 se modificó el art. 105, fracción II, inciso g, de la CPEUM para proporcionarle a la CNDH facultad para interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de las leyes federales y los tratados internacionales, así como a las comisiones de las entidades federativas frente a las leyes expedidas por las legislaturas locales. (González, 2011: 116 – 118)

Las concesiones hechas con la reforma de 2011 a la CNDH y a las comisiones de las entidades federativas tenían como propósito fortalecer su diseño institucional y, con ello, su capacidad para cumplir con sus atribuciones. Mediante las modificaciones descritas anteriormente se buscó que el “sistema no-jurisdiccional de derechos humanos [se erigiera como] un medio efectivo para lograr la justiciabilidad de los derechos sociales, al tener un amplio margen de acción (...) y tener como objetivo proteger a las personas frente a las acciones u omisiones del Estado” (González, 2011: 120). Esta reforma, de igual manera, impuso un reto a los organismos públicos de los derechos humanos porque su actuación tiene que considerar los criterios y principios fijados por el derecho nacional e internacional para otorgar la protección más amplia a los derechos de las personas.

Las modificaciones a la CPEUM en materia de derechos humanos “se fundan en un compromiso político, ético y jurídico con aquellos derechos, es decir, con el sujeto central de la organización social y jurídica, el ser humano, y con sus bienes más importantes y trascendentes” (García Ramírez, 2011: 840). Así, la reforma de 2011 intenta ser un catalizador para revolucionar la promoción y defensa de los derechos humanos al establecer que su existencia no está sujeta a la voluntad del Estado, pues se fundan en una condición natural e irreducible del hombre: la dignidad humana. Esto, con la finalidad de cambiar la lógica de la procuración e impartición de justicia, el ejercicio del poder público, la construcción normativa, la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos y, en general, de la forma en que se produce la interacción sociedad – gobierno.

De modo global, la reforma del 10 de junio de 2011 representa un intento por transformar la institución de los derechos humanos en el país al insertar un nuevo paradigma sobre la concepción, interpretación y aplicación de tales derechos. Las transformaciones efectuadas impulsan una defensa más amplia e integral y la conformación de un verdadero Estado constitucional de derecho (Lara, 2015); no obstante, es imperioso “un amplio esfuerzo de las instituciones del Estado mexicano en todos sus niveles y órdenes de gobierno” (Morán y Lomelí). Respecto a los organismos públicos de derechos humanos se sostiene que el cambio de paradigma requiere que estos adecuen su diseño institucional para operar la reforma y cumplir efectivamente con sus atribuciones; especialmente, aquellos que se desenvuelven en el ámbito municipal a consecuencia de sus múltiples restricciones jurídicas, políticas, económicas y sociales.

Capítulo III. Alcance institucional de la promoción y defensa de los derechos humanos en México

3.1 Contexto

La institución de los derechos humanos ha tenido un amplio desarrollo en México durante las últimas tres décadas. “Uno de los grandes avances (...) en cuanto a la protección, defensa y promoción de los derechos humanos en México ha sido la reforma constitucional del 10 de junio de 2011” (CDHDF, 2015: 10), pues es la síntesis de un proceso impulsado por la democratización y la apertura al régimen internacional en esta materia. México ha progresado en relación a los derechos humanos, ya que es parte del sistema interamericano y universal de la ONU a través de la adhesión o ratificación de los principales tratados que les dan forma. Además, ha buscado fortalecer el sistema de impartición de justicia y el sistema no jurisdiccional de defensa de los derechos humanos mediante modificaciones a sus respectivos diseños institucionales. Todo eso, con el objetivo de brindar el más amplio reconocimiento y garantía a estos derechos.

Desde antes de la reforma del 10 de junio de 2011 se hizo patente que para evitar que los derechos humanos quedarán únicamente plasmados en el discurso y la normatividad, era indispensable la realización de acciones concretas para que estos “se conviertan en detonadores capaces de transformar, por las vías institucionales, las realidades injustas que afectan la vida de las personas y las estructuras que marginan y excluyen a sectores importantes de la población” (Incalcaterra, 2008: 7). Empero, luego de la reforma y de todos los avances que se han tenido en esta materia, sigue siendo una demanda constante acotar la brecha entre la formalidad y la realidad de los derechos humanos, en razón de que aún se está lejos de una observancia efectiva de las obligaciones y estándares internacionales y nacionales asumidos por el Estado Mexicano.

Para comprender el problema al que se enfrenta la institucionalización de la promoción y defensa de los derechos humanos en México, es imprescindible identificar cuáles son los factores causales de las sistemáticas violaciones a estos derechos. Una de las principales fuentes de transgresión a los derechos humanos son las malas prácticas de los actores estatales, entre los que destacan los integrantes de la policía (municipal, estatal y federal), las fuerzas armadas, los ministerios públicos, las procuradurías de justicia (federal y estatales) y del sistema penitenciario. Conjuntamente, el crimen organizado es una fuente importante de violaciones a los derechos inmanentes al hombre

debido a la naturaleza de sus actividades, el poder político y económico que concentra en función de sus operaciones ilícitas, y la colusión en algunos casos con las autoridades que permite que sus delitos queden impunes. Otros fenómenos que en años recientes han detonado una serie de violaciones es el auge de las autodefensas y las fuerzas de seguridad privadas. (CIDH, 2015: 34 – 41)

La condición de violencia que sufre México es un asunto en demasía complejo a consecuencia de que sus dimensiones territoriales, poblacionales y políticas hacen que las causales de las vulneraciones a los derechos humanos sean heterogéneas. Por ende, como complemento a los factores antes descritos se señala que existen otros cuya existencia varía en función de la región o de la situación particular de los individuos. Un primer elemento es la situación socioeconómica porque México es un país con cerca de la mitad de su población en pobreza,⁵⁸ lo cual implica una desigualdad en el ejercicio de los derechos humanos en perjuicio de los más desfavorecidos. Otro fenómeno es la migración,⁵⁹ puesto que las personas migrantes son más susceptibles de vejaciones a sus derechos por parte de las autoridades o grupos criminales. Un último punto es la impunidad⁶⁰ en la defensa de los derechos humanos, en vista de que ésta lesiona el Estado de Derecho y propicia un círculo de violaciones. (CIDH, 2015: 42 – 50)

La presencia constante y sistemática de violaciones a derechos humanos a llevado a que varios organismos internacionales como la CIDH (2015), la ACNUDH (2016b), Human Rights Watch (2018) y Amnistía Internacional (2018) concluyan que en México existe una crisis grave sobre esta materia. Mediante una serie de informes y/o recomendaciones hechas por los organismos antes citados se ha documentado que en el país persisten las desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, detenciones y reclusiones arbitrarias, abusos militares y policiales, torturas y otros malos tratos, hacinamiento de prisioneros, ataques a periodistas y defensores de derechos humanos e intervención de las comunicaciones privadas. De igual modo, se ha evidenciado la violación a los derechos de identidad de género y orientación sexual, de mujeres y niñas, migrantes, refugiados y discapacitados; así como, la debilidad del sistema de justicia penal.

⁵⁸ Según el CONEVAL (2017) en el año 2016 el 43.6% de la población en México vivía en condiciones de pobreza, porcentaje que equivale a 53.4 millones de personas.

⁵⁹ “El hecho de que México haga frontera con el sur de los Estados Unidos de América, principal país de inmigración a nivel mundial, explica por qué el corredor migratorio entre estos dos países es el de mayor flujo a nivel mundial” (CIDH, 2015: 45).

⁶⁰ Con base en la CIDH (2015) más del 98% de los delitos cometidos en México quedan impunes.

A principios del sexenio 2013 – 2018, el gobierno reconoció que “[a] pesar de los esfuerzos realizados por las instancias competentes en el tema, no se ha logrado revertir el número de violaciones que persisten en muchos ámbitos de los derechos humanos” (PND, 2013: 35). En este sentido, se emitió el Programa Nacional de Derechos Humanos 2014 – 2018 (en adelante PNDH)⁶¹ con la misión de implementar una política de Estado capaz de asegurar que las autoridades respeten los derechos humanos y la personas gocen de un ejercicio efectivo de los mismos. Sin embargo, como se ha expuesto las acciones emprendidas por el gobierno no han producido los resultados esperados, pues México se encuentra sumido en lo que los organismos internacionales han llamado una “crisis de graves violaciones de derechos humanos” (CIDH, 2015).

Dentro del reconocimiento realizado por el gobierno sobre las deficiencias que se tienen en derechos humanos se hizo un diagnóstico mediante el cual se pudieron identificar algunas áreas problemáticas que es imprescindible atender por la influencia que poseen. Si bien, el gobierno no ha podido rebasar los obstáculos detectados es crucial tenerlos presentes para dimensionar el problema que aqueja al país en torno a este asunto público. Dichas áreas estratégicas son la implementación de la reforma constitucional de derechos humanos, la prevención de violaciones a estos derechos, las acciones de garantía y protección de los mismos, la articulación y coordinación entre los actores involucrados en la política de derechos humanos, y la generación de información correctamente sistematizada y accesible en la materia (PNDH, 2014).

Con fundamento en lo expuesto, se argumenta que hay una “persistencia de violaciones de derechos humanos pese a la existencia de una infraestructura institucional, de un marco normativo y de políticas públicas en la materia” (PNDH, 2014: 13). Por ello, se asume que el respeto y ejercicio de los derechos humanos en México es un problema no resuelto que demanda un cambio en el diseño institucional, la implementación de acciones de gobierno integrales y la suma de esfuerzos por parte de los actores gubernamentales y de la ciudadanía. El problema de los derechos humanos en México es complejo y su situación actual bastante negativa, no obstante, se tiene que continuar avanzando en su tratamiento para pasar del discurso a una adecuada institucionalización de su promoción y defensa y, de esa manera, mejorar la vida diaria de las personas.

⁶¹ Programa Nacional de Derechos Humanos 2014 – 2018 (2014). Publicado en el DOF el 30 de abril de 2014. [En línea]. México, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343071&fecha=30/04/2014 [consultado el 25 de junio de 2018]

3.2 La situación de los derechos humanos en México

3.2.1 Panorama de los derechos humanos a nivel nacional

El ejercicio y respeto de los derechos humanos en México pasa por un momento difícil en razón de las violaciones sistemáticas de las que son objeto. “El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Zeid Ra’ad Al Hussein, esbozó un panorama desolador de la situación de derechos humanos en que viven millones de personas en México, pese al progreso logrado mediante reformas jurídicas y constitucionales” (ACNUDH, 2015). Esta visión es compartida por otros organismos internacionales, por la población mexicana y por parte de las autoridades, ya que persiste una amplia brecha entre el compromiso asumido por el Estado mexicano y la realidad que se vive actualmente. En esta lógica, es pertinente revisar algunos datos que ayuden a delimitar la condición del país en materia de derechos humanos y confirmar en los hechos que efectivamente existen múltiples elementos que tienen a México en una posición bastante complicada.

Respecto a las graves violaciones de derechos humanos que ocurren en México y que han sido documentadas por diversos organismos nacionales e internacionales, a continuación, se enlistan un conjunto de datos que dan muestra de la dimensión de esta problemática:

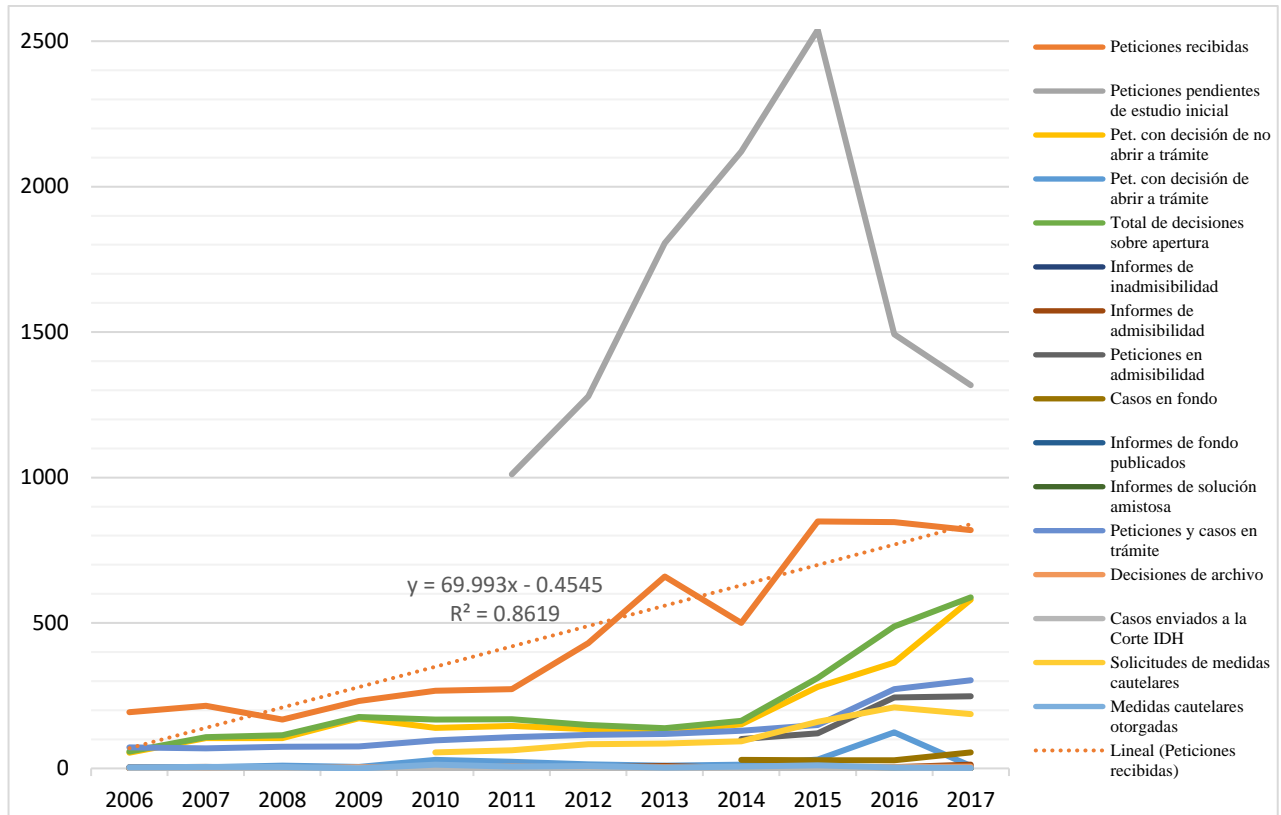
- ❖ Incremento de los homicidios con 42,583 registrados en el país durante 2017, cifra más alta en lo que va del sexenio 2013 – 2018.
- ❖ En 2017 la Unidad Especializada en Investigación del Delito de Tortura de la PGR reportó 4,390 casos de tortura en revisión a nivel federal e inició 777 investigaciones según el nuevo sistema penal acusatorio.
- ❖ El Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas señaló en 2017 que se desconocía el paradero de 34, 656 personas (25,682 hombres y 8,974 mujeres).
- ❖ No se tiene el dato sobre las personas heridas o muertas en enfrentamientos con la policía o las fuerzas militares. Pero, se tiene conocimiento de los siguientes casos: 1. Tlatlaya, Estado de México (22 personas murieron a manos de soldados en 2014); 2. Apatzingán, Michoacán (agentes de la policía federal y de otras fuerzas de seguridad mataron al menos a 16 personas en 2015); y 3. Tanhuato, Michoacán (fuerzas de seguridad mataron a 43 personas durante un operativo en 2015).
- ❖ A la fecha continúa sin esclarecerse el caso de 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa, los cuales fueron víctimas de desaparición forzada en el estado de Guerrero en 2014.

- ❖ Entre enero y noviembre del 2017 se detuvieron 88,741 personas migrantes en situación irregular y 74,604 fueron deportadas, en la mayoría de los casos sin posibilidad de impugnar su deportación.
- ❖ En 2017 se registró la muerte de al menos 12 periodistas, cifra más alta desde el año 2000. También, fueron asesinados varios defensores de derechos humanos y se conoció de la operación de un software usado por el gobierno para vigilar periodistas y defensores.
- ❖ En agosto del 2017 el INEGI indicó que el 66.1% de las niñas y mujeres mayores de 15 años había experimentado violencia de género por lo menos una vez en su vida, y que un 43.5% de las mujeres había sufrido violencia de género a manos de sus parejas.
- ❖ Según datos del 2017 solo en 12 entidades federativas se permite el matrimonio entre parejas del mismo sexo.
- ❖ Los terremotos del 2017 dejaron más de 360 muertos y de 250,000 personas sin hogar. (Amnistía Internacional, 2018: 313 – 317)

Estos datos son apenas un ejemplo de la crisis de derechos humanos que se vive en México, puesto que están lejos de informar la totalidad de violaciones cometidas. Aparte de que estos datos solamente ilustran algunas de las principales transgresiones, hay que precisar que existe una cifra negra conformada por aquellos hechos violatorios que no se denuncian. Empero, las estadísticas mostradas en relación a las desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, detenciones y reclusiones arbitrarias, abusos militares y policiales, torturas, ataques a periodistas y defensores, violencia de género, entre otros actos violatorios de derechos humanos; hacen posible delinear el contexto de inseguridad y violencia sistemática que impera en el país.

Como se ha mencionado, parte de las violaciones que tienen lugar en México han sido documentadas por varios organismos internacionales, lo que a su vez ha derivado en la elaboración de informes y la emisión de recomendaciones para ayudar a la conformación de un diagnóstico y orientar las acciones emprendidas por el Estado mexicano en materia de derechos humanos. De esta forma, se considera importante presentar algunos datos asociados a la actuación de la CIDH por presuntas violaciones a estos derechos ocurridas en México.

Gráfico 1. Evolución de las estadísticas de la CIDH sobre México.

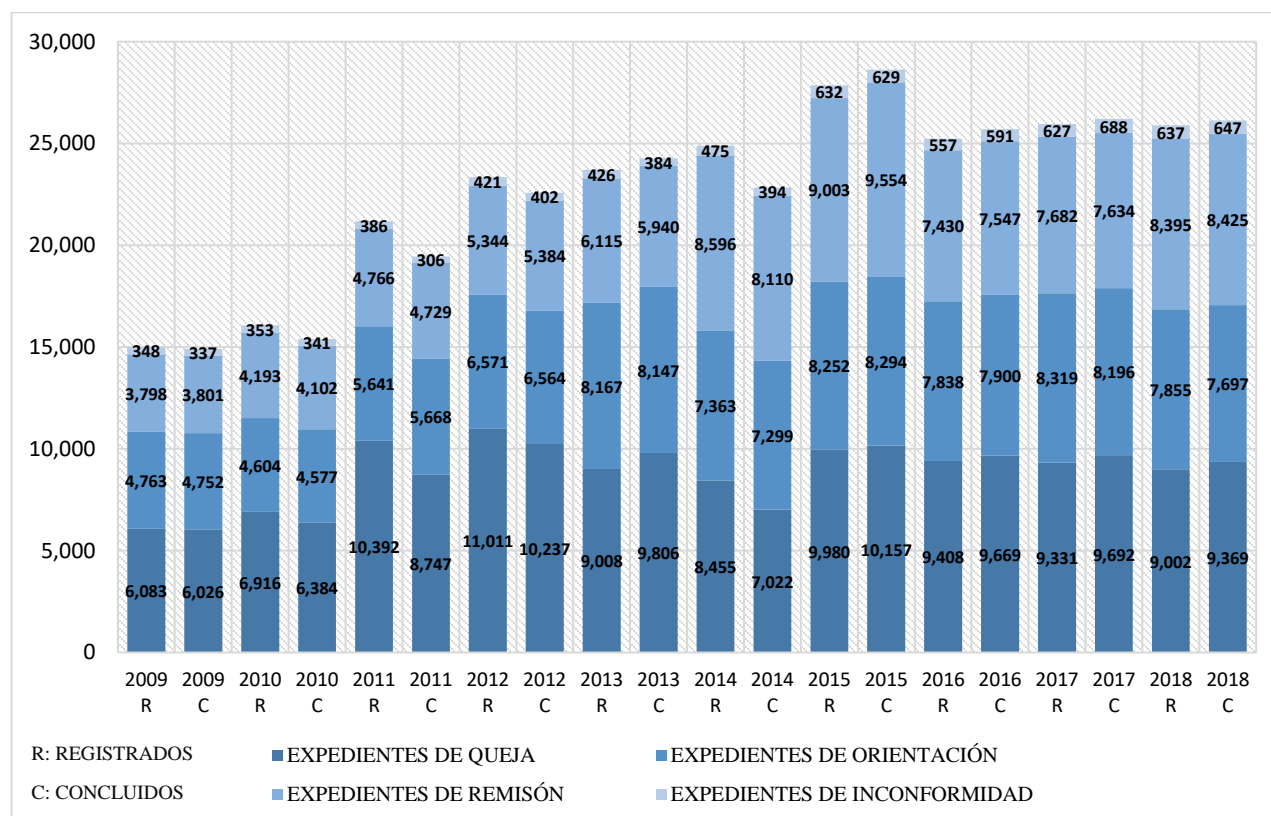


Fuente: Elaboración propia con base en la CIDH (2018).

En términos generales se observa que desde el año 2006 las peticiones por presuntas violaciones a derechos humanos muestran una tendencia ascendente y, consecuentemente, el resto de las variables tienen el mismo comportamiento. Es de resaltar que la cantidad de peticiones que en 2017 recibió la CIDH en contra de México (819) son casi el doble de las que se interpusieron en contra de Colombia (536), país ubicado en segundo lugar en este rubro. Encima, México es el segundo país con más medidas cautelares otorgadas por la CIDH y el tercero con mayor número de peticiones y casos en trámite. Si al panorama negativo de México ante la competencia de la CIDH se le añade que dicha Comisión (2017) reiteró las recomendaciones que hizo, previamente, en su Informe de País de 2015 al considerar que subsisten las condiciones que motivan violaciones a derechos humanos, se tiene que México se encuentra en un punto crítico que demanda una mejor atención del problema.

Para complementar las estadísticas de los organismos internacionales antes expuestas, se estima oportuno exponer brevemente los datos centrales que reflejan la evolución de la defensa de los derechos humanos que realiza la CNDH.

Gráfico 2. Expedientes de queja registrados y concluidos de 2009 a 2018 ante la CNDH.



Fuente: CNDH, 2018: 1.

Del análisis de los datos visualizados en el gráfico de arriba se argumenta que el comportamiento de la cantidad de expedientes registrados y concluidos a partir del año 2009 por parte de la CNDH revela una tendencia positiva. De estos datos se infiere que en el período comprendido entre 2009 y 2018, los expedientes de queja concluidos ante la CNDH experimentaron un crecimiento anual del 6.12% y los expedientes de inconformidad concluidos del 9.33%. Desde una comprensión integral de estas cifras, es posible argüir que su aumento se atribuye al mal momento por el que atraviesa México en función de la persistencia y multiplicación de las violaciones a derechos humanos, lo cual conduce a que se requiera de una mayor intervención de los organismos de promoción y defensa de dichos derechos.

Tabla 1. Ejercicio de la función en materia de defensa de los organismos públicos de derechos humanos en México (CNDH y comisiones estatales de derechos humanos).

VARIABLE/AÑO	2013	2014	2015	2016
Quejas recibidas en los organismos públicos de derechos humanos (CNDH y comisiones estatales de derechos humanos)	169,911	197,512	225,367	217,768
Expedientes de queja tramitados en los organismos públicos de derechos humanos	72,582	79,736	100,393	98,799
Expedientes de queja calificados como de presuntos hechos violatorios de los derechos humanos	56,637	73,521	90,179	95,303
Hechos presuntamente violatorios de derechos humanos registrados en los expedientes de queja calificados por los organismos de protección de derechos humanos	87,514	115,291	158,889	149,943
Víctimas registradas en los expedientes de queja calificados por los organismos de protección de derechos humanos	75,853	88,574	177,060	112,725
Víctimas mujeres registradas en los expedientes de queja calificados por los organismos de protección de derechos humanos	29,037	32,672	66,053	43,797
Expedientes de queja calificados concluidos por los organismos públicos de derechos humanos	46,321	73,521	63,106	63,472
Medidas y acciones para la protección y defensa de los derechos humanos promovidas por los organismos de protección de derechos humanos	15,715	15,675	18,460	27,793
Recomendaciones emitidas por los organismos públicos de derechos humanos	1,859	1,936	2,166	1,980
Recomendaciones aceptadas y cumplidas totalmente	536	661	654	ND
Servidores públicos sancionados por recomendación de los organismos públicos de derechos humanos	1,201	1,589	816	1,284

Fuente: Elaboración propia con base en los registros administrativos de los organismos públicos de derechos humanos (INEGI, 2016a) y el CNDHE 2017 (INEGI, 2017a).

Otros datos con importante valor para trazar un panorama de los derechos humanos a nivel nacional son los generados por el INEGI. En este tenor, con base en los registros administrativos de los organismos públicos y los censos que se levantan nivel estatal y federal en esta materia se concluye que, tomando como referencia las cifras de 2013 a 2016, prácticamente todas las variables asociadas a la defensa de los derechos humanos a nivel nacional exponen una tendencia creciente. Los datos derivados de las mediciones del INEGI, evidencian un incremento de las violaciones a derechos humanos porque reportan una mayor actividad por parte de la CNDH y de las comisiones de las entidades federativas. Esto, invita a reflexionar sobre el diseño y la capacidad institucional de estos organismos, en razón que cada vez afrontan una mayor carga de trabajo y nuevas problemáticas.

De conformidad con todo lo expuesto, se argumenta que pese a los avances sustantivos que ha llevado a cabo México en su marco jurídico al integrar todos los compromisos internacionales

adquiridos aún está distante de garantizar plenamente el respeto, ejercicio y defensa de los derechos humanos. Prueba de eso, son los datos citados y los miles de recomendaciones⁶² de organismos internacionales que ha recibido el Estado mexicano para cumplir con todas sus obligaciones dentro de esta materia. Se advierte que existe una concordancia entre las cifras y el posicionamiento de los organismos nacionales e internacionales de derechos humanos, ya que coinciden en que el país está inmerso en una crisis de graves violaciones a tales derechos. Lamentablemente, los datos que dan cuenta de la realidad actual evidencian que existe una tendencia a que el panorama adverso continúe y se recrudezca en caso de no emprender acciones que modifiquen esta trayectoria.

3.2.2 Panorama de los derechos humanos en el Estado de México

La crisis nacional de graves violaciones a derechos humanos que se ha ilustrado en los apartados anteriores es el resultado de las condiciones que privan en cada una de las entidades federativas. Actualmente todo el país está sumido en una profunda crisis en materia de derechos humanos, no obstante, a causa de los fines particulares de la presente investigación y de que dicha crisis varía entre regiones y/o entidades federativas se va a particularizar en el caso del Estado de México. De entrada, podemos señalar que es una de las entidades más complejas y representativas del país debido a que por su composición política y su dimensión económica, territorial y poblacional tiene un importante peso en las decisiones federales y en la realidad nacional.

El Estado de México padece un contexto de violencia que propicia transgresiones graves a los derechos humanos de su población, tales como desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales, detenciones y reclusiones arbitrarias, abusos militares y policiales, torturas, ataques a periodistas y defensores, violencia de género, hechos de impunidad, entre otros. A continuación, se presentan algunos datos ilustrativos de las violaciones que tienen lugar en el Estado de México:

⁶² “Entre 1994 y 2013, los órganos y procedimientos especiales de los sistemas universal e interamericano de derechos humanos han dirigido 1,885 recomendaciones al Estado mexicano para cumplir con sus compromisos internacionales en la materia” (Hernández y Anaya, 2014: 7).

- ❖ Asesinato de 22 personas en Tlatlaya en junio de 2014, de las cuales algunas presuntamente fueron ejecutadas extrajudicialmente por miembros del ejército.
- ❖ Al 30 de abril de 2015 el Estado de México era a segunda entidad con más desapariciones del fuero común de mujeres con 1,007 casos.
- ❖ El Estado de México fue la primera entidad en la que decreto en 2015 una Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (en adelante AVGM) en 11 de sus municipios: Chalco, Chimalhuacán, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec de Morelos, Ixtapaluca, Naucalpan de Juárez, Nezahualcóyotl, Tlalnepantla de Baz, Toluca, Tultitlán y Valle de Chalco Solidaridad.
- ❖ El Estado de México es una de las entidades en las que más se ha concentrado el desplazamiento masivo interno de personas entre enero de 2009 y febrero de 2015. (CIDH, 2015: 13 – 139).
- ❖ El Estado de México fue en 2017 la entidad con más presuntas víctimas mujeres de homicidio doloso, 301 casos para ser exactos (SESNSP, 2018: 15).
- ❖ En el 2017 se presentaron en el Estado de México 57 casos de presuntos delitos de feminicidio, por lo que, fue la cuarta entidad con más sucesos de este tipo (SESNSP, 2018: 20).

Estas cifras reflejan casos emblemáticos y problemas prioritarios que tiene que atender el Estado de México en derechos humanos; por ejemplo, las desapariciones forzadas, detenciones arbitrarias, ejecuciones extrajudiciales, abusos de autoridad y el feminicidio. Para hacer frente a estas y otras violaciones se han generado una serie de respuestas institucionales a través del gobierno estatal y el organismo autónomo en la materia. No obstante, ni el Plan de Gobierno del Estado de México 2017 – 2023,⁶³ ni el Programa de Derechos Humanos del Estado de México,⁶⁴ ni la exposición de motivos de la Ley de dicho Programa,⁶⁵ ni el Plan Rector de Gestión 2015 – 2018 de la CODHEM⁶⁶ presentan un diagnóstico sobre el estado que guarda la entidad respecto a este asunto. Por ende, es imperioso analizar algunos datos que coadyuven a esbozar el panorama de los derechos humanos en esta entidad:

⁶³ Plan de Desarrollo del Estado de México 2017 – 2023 (2018). Publicado en la Gaceta de Gobierno el 15 de marzo de 2018. [En línea]. México, disponible en: <http://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/sites/transparenciafiscal.edomex.gob.mx/files/files/pdf/marco-programatico-presupuestal/PED2017-2023/PED-2017-2023.pdf> [consultado el 25 de junio de 2018]

⁶⁴ Programa de Derechos Humanos del Estado de México (2017). Publicado en la Gaceta de Gobierno el 4 de septiembre de 2017. [En línea]. México, disponible en: <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2017/sep047.pdf> [consultado el 28 de junio de 2018]

⁶⁵ Ley del Programa de Derechos Humanos del Estado de México. Publicada en la Gaceta de Gobierno el 21 de diciembre de 2016. [En línea]. México, disponible en <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/abr/leyabr048.pdf> [consultado el 29 de junio de 2018]

⁶⁶ Plan Rector de Gestión 2015 – 2018 de la CODHEM (2015). Aprobado en acuerdo 07/2015-27 por el Consejo Consultivo de la CODHEM. [En línea]. México, disponible en <http://www.codhem.org.mx/localuser/codhem.org/pdfs/planrector1518.pdf> [consultado el 29 de junio de 2018]

Tabla 2. Ejercicio de la función en materia de defensa de la CODHEM.

VARIABLE/AÑO	2013	Rank. nac.	2014	Rank. nac.	2015	Rank. nac.	2016	Rank. nac.
Quejas recibidas por la CODHEM	30,905	2	31,168	2	30,419	1	7,438	9
Expedientes de queja tramitados en la CODHEM	10,048	3	11,782	2	12,264	2	10,911	3
Expedientes de queja calificados como de presuntos hechos violatorios de los derechos humanos ante la CODHEM	10,024	1	11,097	3	11,697	3	10,911	3
Hechos presuntamente violatorios de derechos humanos registrados en los expedientes de queja calificados por la CODHEM	10,024	1	12,654	3	12,817	3	11,796	3
Víctimas registradas en los expedientes de queja calificados por la CODHEM	13,839	2	14,081	2	15,130	4	14,611	3
Víctimas mujeres registradas en los expedientes de queja calificados por la CODHEM	7,003	1	7,007	1	7,317	3	6,868	3
Expedientes de queja calificados concluidos por la CODHEM	10,024	2	11,097	3	9,551	2	8,767	3
Medidas y acciones para la protección y defensa de los derechos humanos promovidas por la CODHEM	1,351	3	1,678	3	1,633	3	1,955	3
Recomendaciones emitidas por la CODHEM	23	22	24	20	32	17	31	17
Recomendaciones aceptadas y cumplidas totalmente	0	24	2	20	0	28	3	ND
Servidores públicos sancionados por recomendación de la CODHEM	52	9	14	19	0	26	14	13

Fuente: Elaboración propia con base en los registros administrativos de los organismos públicos de derechos humanos (INEGI, 2016a) y el CNDHE 2017 (INEGI, 2017a).

Con base en los datos presentados en la tabla anterior, se sostiene que tomando como referencia los años que van del 2013 al 2016 existe una ligera tendencia positiva en las principales variables referidas a la defensa de los derechos humanos en el Estado de México. El 2014 y 2015 son los años en los que aumentan las cifras, siendo el 2015 el punto de crisis; esto concuerda con los casos emblemáticos de violaciones a derechos humanos y la declaración de la AVGM en la entidad. Otra cosa a destacar es que, durante el período señalado, en todas las variables relacionadas con el número de quejas, de expedientes calificados, de hechos presuntamente violatorios, de víctimas registradas, de medidas y acciones para la protección y defensa de los derechos humanos, y de mujeres transgredidas; el Estado de México se ubicó casi siempre dentro de los tres primeros lugares.

Las cifras sobre la función de defensa que desempeña la CODHEM hace factible deducir que, si bien los altos números que presenta el Estado de México se explican por la magnitud de su población, es innegable que es una de las entidades en donde las violaciones a los derechos humanos se han convertido en un problema constante y sistémico. Muestra de ello, es que durante los años

2013, 2014 y 2015 la entidad estuvo dentro de los diez primeros lugares en cuanto a número de quejas por habitante.⁶⁷ De los datos exhibidos, también se intuye que existen fallas en el procedimiento mediante el cual se atienden las quejas, dado que pese a existir un gran número de expedientes de queja calificados, medidas de protección y defensa, presuntos hechos violatorios y víctimas, contrasta que la cantidad de recomendaciones y servidores públicos sancionados es sumamente baja. Esto, lleva a pensar que es necesario un cambio en el diseño de la CODHEM y, en general, de todo el sistema local de defensa de los derechos humanos en el Estado de México.

De acuerdo con el Informe Anual de Actividades 2017 de la CODHEM⁶⁸ hubo un incremento del 14.6% en el número de quejas con respecto al 2016. En el mismo período se reporta un aumento del 12.9% en la cantidad de recomendaciones y del 135.7% en las sanciones a servidores públicos. Igualmente, los datos del citado informe permiten identificar que los derechos humanos que más se señalan en las quejas interpuestas ante la CODHEM son el derecho a la legalidad y la seguridad jurídica (2544), a la educación (1515), de las personas privadas de la libertad (1270), a la integridad y la seguridad personal (1124) y al trabajo (716).

Con base en el Censo Nacional de Derechos Humanos Estatal 2017 levantado por el INEGI y el Informe Anual de Actividades 2017 de la CODHEM se argumenta que a pesar de que las autoridades estatales son las principales señaladas como responsables de los hechos presuntamente violatorios de derechos humanos, también se responsabiliza a las autoridades municipales y, en menor medida, a las federales. En 2017 el 22.3% de las quejas fueron en contra de una autoridad municipal, respecto a las cuales únicamente se emitieron 11 recomendaciones y se sancionó a 13 servidores públicos. Lo anterior, lleva a cuestionar por qué, aunque las autoridades municipales tienen más cercanía con la población son las que, según los datos, cometen menos violaciones. En esta línea, se asume que es indispensable reflexionar sobre el diseño y actuación de los órganos municipales de derechos humanos.

⁶⁷ 2013 – posición 9: 1.89 quejas/mil habitantes; 2014 – posición 10: 1.88 quejas/mil habitantes; y 2015 – posición 8: 1.80 quejas/mil habitantes. Cálculos propios en función de los registros administrativos de los organismos públicos de derechos humanos, el CNDHE 2017 del INEGI y las Proyecciones de la Población 2010-2050 del CONAPO (2018).

⁶⁸ Informe Anual de Actividades 2017 de la CODHEM (2018). Presentado por el presidente de la CODHEM ante la Legislatura Local el 16 de marzo de 2018 [En línea]. México, disponible en <http://www.codhem.org.mx/LocalUser/codhem.org/pdfs/informe17.pdf> [consultado el 29 de junio de 2018]

A raíz de los datos expuestos y del sintético análisis de los mismos se concluye que el panorama del Estado de México en relación a la defensa de los derechos humanos es complicado. Adicionalmente, se tiene que la tendencia derivada de la realidad de los últimos años permite proyectar que las violaciones a derechos humanos se han erigido como algo constante y con posibilidad de crecer en caso de mantenerse todo como hasta el momento. Por ello, se plantea que esta entidad federativa esta frente a un panorama bastante adverso, en vista de que las respuestas institucionales que el gobierno estatal y los organismos que integran el sistema local de defensa de los derechos humanos no están obteniendo los resultados esperados. De este modo, para lograr cambios de fondo se requieren de estudios sobre la institucionalización de la promoción y defensa de los derechos humanos en el Estado de México y sus municipios.

3.3 Principales retos para la institucionalización de la protección y defensa de los derechos humanos en el país

En el presente México está ante una grave crisis de violaciones a los derechos humanos, puesto que los diversos estudios, informes y recomendaciones que se han realizado por organismos nacionales e internacionales le imponen una innumerable cantidad de retos en esta materia. En razón de que es complicado que el Estado mexicano atienda de manera simultánea todos los desafíos que se han identificado, resulta más provechoso enunciar aquellos que organismos como Amnistía Internacional (2014), la CIDH (2015), la ACNUDH (2016b) y Human Rights Watch (2018) han señalado como prioritarios:

1. Implementar de forma efectiva la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 en materia de derechos humanos dentro de los tres ámbitos de gobierno.
2. Establecer una política de seguridad pública en línea con los derechos humanos para que las políticas en esta materia y las autoridades que las ejecutan cumplan con los estándares internacionales y se garantice una efectiva rendición de cuentas de las violaciones cometidas por los elementos policiales.
3. Asegurar que la implementación del sistema penal acusatorio permita una impartición de justicia imparcial, evite abusos de autoridad y proteja los derechos de las víctimas y los acusados.
4. Realizar modificaciones al orden jurídico militar y civil para que el ejército y la marina no cometan violaciones graves a derechos humanos.

5. Empezar en los tres ámbitos de gobierno medidas para proteger a los migrantes de cualquier acto que violente sus derechos humanos.
6. Adoptar un enfoque integral para la protección de defensores de derechos humanos y periodistas.
7. Realizar acciones para asegurar la equidad de género y combatir la violencia en contra de las mujeres.
8. Reconocer dentro del orden jurídico y garantizar que todas las personas sin importar su orientación sexual ejerzan plenamente todos sus derechos.
9. Garantizar que los pueblos indígenas tengan un ejercicio pleno de sus derechos humanos y se les consulte ante cualquier medida que afecte tales derechos.
10. Fortalecer el diseño institucional de los organismos públicos locales y federales dedicados a la impartición y procuración de justicia, así como aquellos enfocados en la promoción y defensa de los derechos humanos mediante una mayor autonomía que amplíe su capacidad.

Esta lista no es omnicompreensiva, sino que representa un esfuerzo analítico por delimitar cuales son los diez grandes retos en derechos humanos que afronta México en la actualidad. Como se ha dicho de manera reiterada, la reforma del 10 de junio de 2011 modernizó el orden jurídico al incorporar los estándares del derecho internacional en la materia, empero, estas modificaciones formales no han logrado dar respuesta a los retos pendientes y, por ello, no se ha podido superar la crisis que aqueja al país. En esta tesitura, es forzoso para el Estado Mexicano “cerrar la brecha existente entre su marco normativo y su reconocimiento a los derechos humanos con la realidad que experimentan un gran número de habitantes cuando buscan una justicia pronta y efectiva” (CIDH, 2017: 882).

En el Programa Nacional de Derechos Humanos expedido en 2014, el gobierno mexicano reconoció que era imperioso tratar algunas áreas prioritarias para conseguir un ejercicio y defensa efectiva de estos derechos. Un primer desafío es la implementación de la reforma constitucional de derechos humanos, pues la institución de este nuevo paradigma tiene el potencial de “pasar de la norma (...) a políticas públicas que tengan efectos concretos en la realidad de las personas” (PNDH, 2014: 8). Otro elemento que el gobierno asume como estratégico es la deficiencia que prima en la prevención de violaciones a los derechos humanos, en virtud de que ésta debe ser de inicio la aspiración de toda política pública; sin embargo, los incentivos institucionales no han sido suficientes para que los servidores públicos y los ciudadanos adopten el respeto a los derechos humanos como una práctica constante y un componente indispensable para el desarrollo.

Dentro del PNDH 2014 – 2018 se admite que existe una ineficiente garantía del ejercicio y goce de los derechos humanos a causa de la falta de transversalización del EBDH en la gestión gubernamental y el incumplimiento de las recomendaciones realizadas por organismos nacionales e internacionales especializados en la materia. Derivado de la inadecuada garantía y protección de los derechos humanos se generan una serie de violaciones que requieren labores de defensa, para que mediante mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad se asegure una atención integral a las víctimas. En la praxis dichos mecanismos son deficientes porque funcionan de forma aislada y no cuentan con una difusión, monitoreo y evaluación apropiados.

El gobierno federal señaló en el PNDH 2014 – 2018 que la coordinación y cooperación entre los actores involucrados en la política de Estado de derechos humanos no es efectiva, esto tiene su origen en las acciones aisladas de los distintos poderes, los organismos autónomos y la sociedad civil dentro y entre los distintos ámbitos de gobierno. Por último, se menciona que la generación y sistematización de información integral en materia de derechos humanos es insuficiente, por lo que se dificulta la toma de decisiones y conocer el grado de cumplimiento y avance obtenido. Todas las áreas problemáticas que desde 2014 el gobierno reconoció que era imperioso atender siguen vigentes, ya que durante el sexenio 2013 – 2018 no se alcanzaron los resultados proyectados.

En 2016 el gobierno mexiquense decidió que era indispensable que la entidad contará con un Programa de Derechos Humanos, “realizado por las instituciones públicas y la sociedad, que [tuviera] por objeto fortalecer el cumplimiento de las obligaciones del Estado de México en materia de derechos humanos” (art. 3 de la LPDHEM). Este Programa, publicado en 2017, establece que se van a emprender un conjunto de estrategias y líneas de acción por derecho y por grupos de población. También, plantea estrategias transversales para hacer frente a los principales retos de derechos humanos en la entidad, estas consisten en: armonizar la legislación, crear un servicio civil, incorporar la perspectiva de género, fortalecer la relación gobierno – sociedad civil, generar información, cumplir las recomendaciones, reforzar la rendición de cuentas y garantizar la defensa estos derechos.

Un último reto en materia de derechos humanos que resulta valioso poner al centro de la discusión para fines de esta investigación es la debilidad del diseño institucional de los organismos de derechos humanos, especialmente, en el ámbito municipal. A pesar de que el gobierno municipal es el más cercano a la población, no es sino hasta fechas recientes que comienza a reconocerse la importancia que tiene en la promoción y protección de los derechos humanos (INAFED, 2017). Un primer desafío es la institucionalización de los derechos humanos en este ámbito de gobierno porque no existe una delimitación clara sobre cuál es su responsabilidad pública en dicha materia. En el Estado de México esta tarea es guiada por las DMDHEM, pero aún se observan varias limitaciones institucionales que laceran su capacidad y, en consecuencia, restringen el cumplimiento de sus objetivos.

En concordancia con lo presentado en este apartado se observa que la cantidad de retos pendientes que tiene México en derechos humanos son demasiados, por eso se deben definir los puntos críticos que demandan un mayor esfuerzo. Como lo han argumentado diferentes organismos nacionales e internacionales, en los últimos años, México ha registrado un avance significativo en el plano formal mediante diversas modificaciones a su orden jurídico; pero, esto no ha impactado en la realidad porque los mexicanos continúan sufriendo un sinnúmero de violaciones a sus derechos humanos. Por tanto, las autoridades de todos los ámbitos de gobierno en conjunto con la sociedad tienen que emprender un conjunto de acciones que permitan institucionalizar y hacer efectivo el moderno paradigma de derechos humanos establecido a nivel normativo.

3.4 Respuesta institucional para la promoción y defensa de los derechos humanos en México

Ante lo que la CIDH (2015) ha calificado como una crisis grave de violaciones a derechos humanos y los retos que actualmente afronta México en esta materia, se han gestado distintas respuestas institucionales que son la síntesis del esfuerzo de una multiplicidad de actores y que se han traducido en la creación de planes, programas, políticas públicas, mecanismos y organismos para intentar superar el mal momento por el que se está atravesando. Las acciones emprendidas tienen lugar en todos los espacios del poder público y en todos los ámbitos de gobierno, pues la institución de los

derechos humanos se ha aceptado como algo indispensable para el desarrollo democrático y para que las personas vivan con dignidad.

Las respuestas institucionales en relación a la defensa de los derechos humanos que se han concebido en México pueden agruparse en jurisdiccionales y no jurisdiccionales. En las primeras se encuentran el juicio de amparo, las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad y los medios de impugnación en materia electoral (Gil, 2012: 7 – 16); así como, las acciones promovidas ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (Quintana y Sabido, 2009: 69). Dentro de las segundas, las principales son CNDH y las comisiones de las entidades federativas; algunos autores incluyen otros organismos de carácter administrativo como la Procuraduría Federal del Consumidor, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros y el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

Con la reforma constitucional del 28 de enero de 1992 que ordenó la creación de comisiones homologas a la CNDH en las entidades federativas, se dio origen al Sistema Nacional No Jurisdiccional de Defensa de los Derechos Humanos. Este Sistema “se integra con 33 instituciones: 31 correspondientes a los estados de la Federación, una [a la Ciudad de México], además de la Comisión Nacional” (González, 2011: 109). Desde su aparición con la adición del apartado B del art. 102 de la CPEUM, tal Sistema ha tenido varios cambios orientados a fortalecer su diseño institucional, y con ello, a mejorar su capacidad. A 28 años de la implementación de dicho Sistema es innegable que su operación ha servido de complemento a las vías jurisdiccionales y ha coadyuvado al estudio, divulgación, promoción y defensa de los derechos humanos; puesto que, se integra por organismos autónomos y de mayor cercanía con la ciudadanía.

En función de los objetivos de la presente investigación es preciso profundizar sobre las respuestas institucionales que se han producido en el Estado de México para ocuparse de los retos existentes en derechos humanos. Con el surgimiento de la CODHEM en 1992 y la creación de las Coordinaciones Municipales de Derechos Humanos en 1995 se trató de conformar un sistema local no jurisdiccional para la defensa de estos derechos en la entidad. Dicho sistema no se ha terminado

de consolidar, dado que ha sufrido constantes modificaciones; prueba de ello es que en 2009 las Coordinaciones fueron remplazadas por unos nuevos órganos denominados Defensorías Municipales de Derechos Humanos. Así, en el presente la CODHEM y las 125 DMDHEM son las encargadas del estudio, divulgación, promoción y defensa de los derechos humanos en el Estado de México.

“Los organismos protectores de derechos humanos en nuestro país constituyen un apoyo muy importante en la obligación de protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos que todo Estado constitucional tiene que garantizar” (González, 2011: 130). Si a lo anterior, se suma la delimitación del problema de esta investigación, se entiende porque es necesario analizar el diseño de la CNDH, la CODHEM y las DMDHEM para aproximarse a la institucionalización de la promoción y defensa de los derechos humanos a nivel nacional, en el Estado de México y, principalmente, en los municipios de este último. En este sentido, se considera pertinente construir un cuadro con parte de las variables a observar para estructurar el análisis a través de la comparación, no como método deliberado, sino como técnica de investigación.

Cuadro 3. Comparación entre la CNDH, la CODHEM, y las DMDHEM.

	CNDH	CODHEM	DMDHEM
Estructura orgánica	La CNDH se integrará 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. Además, contará con un Consejo Consultivo integrado por 10 Consejeros. (Ley de la CNDH, art. 5)	La CODHEM se integra por la Presidencia, el Consejo Consultivo (integrado por un Presidente, un Secretario Técnico y 5 Consejeros Ciudadanos), la Secretaría General, las Visitadurías que sean necesarias, el personal profesional, técnico y administrativo necesario para el desarrollo de sus actividades. (Ley de la CODHEM, art. 15)	Las DMDHEM están integradas por su titular, así como por el personal profesional, técnico, administrativo y los servidores públicos autorizados por el ayuntamiento, necesarios para el cumplimiento de su encargo. (ROFDMDH, art. 8)
Fundamento, naturaleza jurídica y objeto	Fundamento constitucional: apartado B del art. 102 de la CPEUM. Art. 2 de la Ley de la CNDH: La Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y	Fundamento constitucional: apartado B del art. 102 de la CPEUM y art. 16 de la CPELSM. Art. 3 de la Ley de la CODHEM: La Comisión de Derechos Humanos del Estado de México es un	Fundamento legal: art. 31, fracción IX bis de la LOMEM. Art. 2 del ROFDMDH: Las Defensorías Municipales de Derechos Humanos en el Estado de México, son órganos creados por los ayuntamientos de la entidad, con autonomía en

	<p>presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, y tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.</p>	<p>organismo público de carácter permanente, con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.</p> <p>La CODHEM tiene por objeto la protección, observancia, respeto, garantía, estudio, promoción y divulgación de los derechos humanos. (Ley de la CODHEM, art. 2)</p>	<p>sus decisiones y en el ejercicio presupuestal, (...) y tienen por objeto la promoción, divulgación, estudio y colaboración en la defensa de los derechos humanos en el municipio que les corresponda (...).</p>
<p>Atribuciones y ámbito de competencia</p>	<p>Dentro sus principales atribuciones se ubican las siguientes:</p> <p>Recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos; conocer e investigar tales violaciones; formular recomendaciones públicas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas; decidir en última instancia las inconformidades, omisiones o falta de cumplimiento respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de derechos humanos de las Entidades Federativas; promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los derechos humanos en el ámbito nacional e internacional. (Listado completo en el Ley de la CNDH, art. 6)</p> <p>La CNDH tendrá competencia en todo el territorio nacional, para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación. (Ley de la CNDH, art. 3)</p> <p>La CNDH no podrá conocer lo relativo a asuntos</p>	<p>Dentro sus principales atribuciones se ubican las siguientes:</p> <p>Conocer de quejas sobre presuntas violaciones a derechos humanos; formular recomendaciones públicas no vinculatorias y demás resoluciones; emitir Pronunciamientos, Recomendaciones y Criterios, de carácter general, conducentes a una mejor protección de los derechos humanos; elaborar y ejecutar programas de investigación, estudio, capacitación, enseñanza, promoción y difusión de los derechos humanos; proveer lo necesario para la exacta observancia de las atribuciones que la LOMEM otorga a los Defensores Municipales de Derechos Humanos. (Listado completo en la Ley de la CODHEM, art. 13)</p> <p>La CODHEM 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. (CPELSM, art. 16)</p> <p>La CODHEM no es competente para conocer de asuntos electorales y</p>	<p>Dentro sus principales atribuciones se ubican las siguientes:</p> <p>Recibir las quejas de la población de su municipalidad y remitirlas a la CODHEM; coadyuvar con la CODHEM 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; desarrollar programas y acciones tendientes a promover los derechos humanos; asesorar y orientar a los habitantes de su municipio; proponer a la autoridad municipal y comprometer que privilegie la adopción de medidas para el ejercicio de los derechos siguientes: de protección y asistencia a la familia, a la alimentación, a la vivienda, a la salud, a la educación, a la cultura y a un medio ambiente sano. (Listado completo en la LOMEM, art. 147 K y en el ROFDMDH, art. 9)</p> <p>Las DMDHEM únicamente tiene competencia para recibir quejas por probables violaciones a los derechos humanos por actos u omisiones de naturaleza administrativa de cualquier autoridad o servidor público que resida o ejerza funciones en el municipio de su adscripción. (LOMEM, art. 147 K)</p>

	electorales y jurisdiccionales. (Ley de la CNDH, art. 7)	jurisdiccionales. (Ley de la CODHEM, art. 14)	
Proceso de designación del titular, período en el cargo y reelección.	<p>El Presidente de la CNDH, será elegido por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. Para esto, la comisión correspondiente de la Cámara de Senadores realizará una auscultación entre las organizaciones sociales, organismos públicos y privados de derechos humanos. Posteriormente, dicha comisión propondrá al pleno una terna de candidatos de la cual se elegirá a quien ocupe el cargo. (Ley de la CNDH, art. 10)</p> <p>El Presidente de la CNDH durará en su encargo cinco años, y podrá ser reelecto por una sola vez. (Ley de la CNDH, art. 11)</p>	<p>La o el Presidente debe ser electo por el Pleno de la Legislatura del Estado, con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes. Para ello, la Legislatura Estatal deberá establecer mecanismos de consulta, con la sociedad civil organizada, organismos públicos y privados. Derivado de ello, la comisión legislativa que corresponda propondrá una terna de candidatos, de la cual se elegirá a quien ocupe el cargo. (Ley de la CODHEM, art. 18 y CPELSM, art. 16)</p> <p>La o el Presidente durará en su encargo cuatro años, pudiendo ser reelecto por una sola vez y por igual período. (Ley de la CODHEM, art. 19)</p>	<p>El Defensor Municipal de Derechos Humanos será designado a partir de una convocatoria abierta. La Secretaría del ayuntamiento recibirá las solicitudes y documentación de los aspirantes; mismas que remitirá a la Comisión Municipal de Derechos Humanos quien, previo estudio y consulta con la sociedad civil, organismos públicos y privados, emitirá la declaratoria de la terna; salvo en el caso previsto en el art. 147 A, fr. V. Esta terna será turnada al cabildo para que en la siguiente sesión ordinaria (por mayoría simple) designe al titular. (LOMEM, arts. 147 A – 147 J)</p> <p>Durará en su cargo tres años, pudiendo ser reelecto por el ayuntamiento por una sola vez y por igual período. (LOMEM, art. 147 A)</p>
Autonomía	Organismo constitucional autónomo (autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios). (CPEUM, Art. 102, apartado B)	Organismo constitucional autónomo (autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios). (CPELSM, art. 16)	Órgano desconcentrado (autonomía en sus decisiones y en el ejercicio presupuestal). (ROFDMDH, art. 2)
Asignación del presupuesto	La CNDH tendrá la facultad de elaborar su anteproyecto de presupuesto anual de egresos, el cual remitirá directamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para el trámite correspondiente. (Ley de la CNDH, art. 76)	La CODHEM está facultada para formular y presentar su anteproyecto de presupuesto anual de egresos. Mismo, que será presentado por el Titular del Poder Ejecutivo ante la Legislatura Estatal para su aprobación. (Ley de la CODHEM, arts. 7 – 12)	Su presupuesto es asignado por el ayuntamiento, quien lo tiene que incluir en su presupuesto anual de egresos (LOMEM, art. 147 M). Las DMDHEM pueden presentar propuestas al ayuntamiento sobre el presupuesto que requieren. (ROFDMDH, art. 9)

Fuente: Elaboración propia con base en la CPEUM, la CPELSM, Ley de la CNDH, Ley de la CODHEM, la LOMEM, el ROFDMDH.

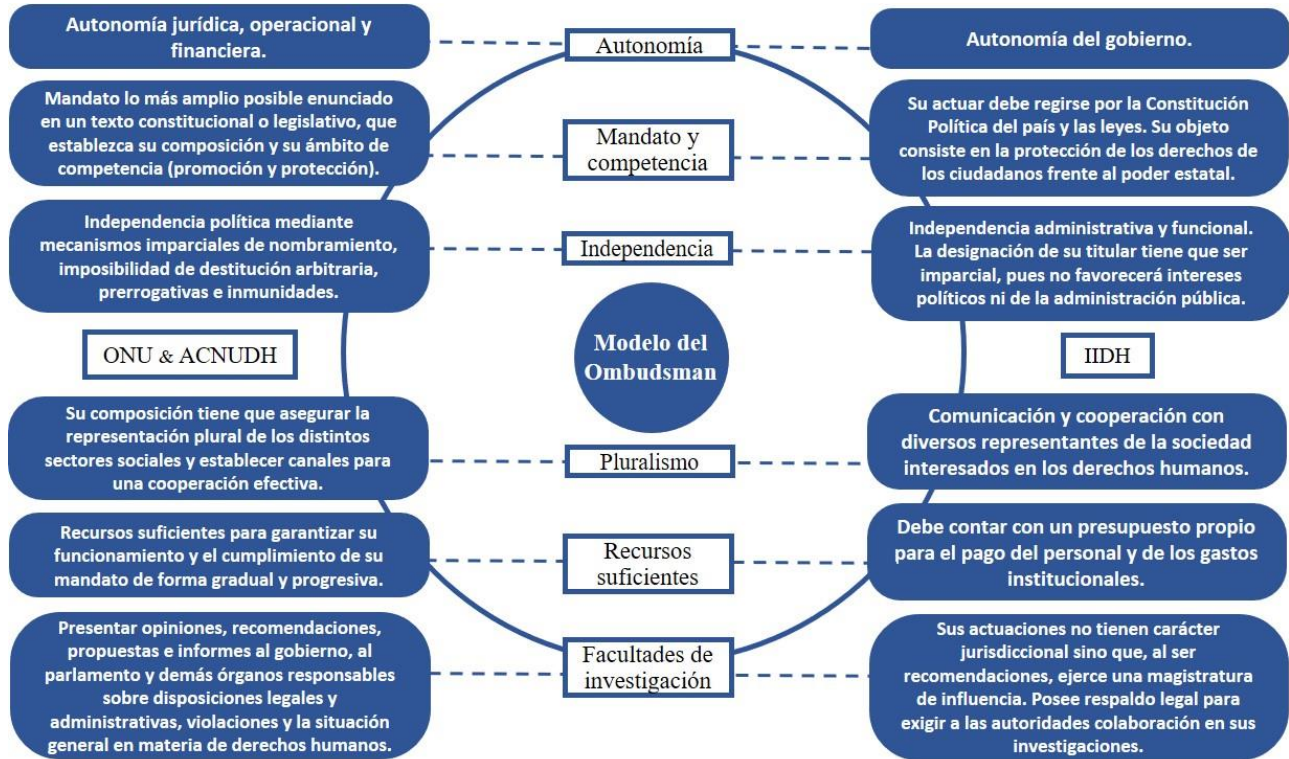
3.5 Los organismos de promoción y defensa de derechos humanos en México respecto a un modelo ideal

Tomando como base las variables sistematizadas en Cuadro 3 respecto a ciertos aspectos nodales del diseño institucional de la CNDH, la CODHEM y las DMDHEM, en este apartado se efectúa un análisis mediante la técnica de la comparación. Tal análisis pretende hacer un contraste sobre algunas variables de los organismos y órganos citados, así como someter a comparación su diseño frente a los estándares o parámetros que instancias especializadas en derechos humanos han planteado como requisitos mínimos para el funcionamiento de este tipo de organizaciones públicas. De este modo, se espera que dicho análisis comparativo coadyuve a identificar desde el punto de vista teórico cómo inciden los elementos del diseño de la CNDH, la CODHEM y las DMDHEM en su capacidad institucional y, por ende, ver si limitan o favorecen su funcionamiento y el cumplimiento de sus objetivos.

Para el contraste entre los rasgos que caracterizan a lo que la teoría ha denominado como “*ombudsman* ideal o modelo” y el diseño institucional de la CNDH, la CODHEM y las DMDHEM, se va a tomar como punto de referencia *Los Principios relativos al Estatuto de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos*⁶⁹ (mejor conocidos como Principios de París) dictados por la ONU (1994) y, posteriormente, explicados a mayor profundidad por la ACNUDH (2010). Además, en razón de que el ámbito espacial de este trabajo se circunscribe al contexto latinoamericano es oportuno tener presente los criterios que según el IIDH (2002) tiene que observar la institución del *ombudsman*. También, se tomarán en cuenta modelos propuestos por la sociedad civil y especialistas en la materia. A continuación, se exhibe un esquema que resume los modelos de la ONU (1994) y el IIDH (2002), debido a que por el alcance que tienen a nivel mundial y regional, respectivamente, serán la guía de este análisis.

⁶⁹ Resolución aprobada por la Asamblea General de la ONU el 4 de marzo de 1993 sobre la base del informe de la Tercera Comisión (A/48/632/Add.2). [En línea]. Nueva York, disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/48/134&Lang=S> [consultado el 8 de enero de 2017]

Figura 13. Modelo del Ombudsman.



Fuente: Elaboración propia con base en ONU (1994), ACNUDH (2010) e IIDH (2002).

3.5.1 Estructura orgánica

La doctrina no especifica cuál debe ser la composición y estructura de los organismos de derechos humanos; sin embargo, en los Principios de París, se menciona que han de integrarse de manera tal que se asegure “la representación pluralista de las fuerzas sociales (de la sociedad civil) interesadas en la promoción y protección de los derechos humanos” (ONU, 1994: 6). En esta perspectiva, se demanda la cooperación o inclusión de las organizaciones no gubernamentales, universidades, especialistas en la materia y representantes de la burocracia. También, se argumenta que se debe contar con el personal e infraestructura suficiente para un buen desempeño de sus funciones.

Con base en el [Cuadro 3](#) se observa que la estructura orgánica de la CNDH y la CODHEM es cuasi idéntica, dado que solo varía en el número de miembros del Consejo Consultivo y el calificativo de sus respectivas Secretarías. De acuerdo a la composición de la Comisión Nacional y la del Estado

de México, estas cumplen con lo señalado por los Principios de París porque cuentan con un Consejo Consultivo que, según sus respectivas leyes reglamentarias, está integrado por consejeros ciudadanos extraídos de diferentes sectores de la sociedad; estos Consejos juegan un papel importante, pues establecen lineamientos y normas internas. De igual manera, estas Comisiones están facultadas para determinar el número de visitadores adjuntos y el personal profesional, técnico y administrativo necesario para el ejercicio de sus funciones.

Las DMDHEM presentan una variación en su composición respecto a la CNDH y la CODHEM, en vista de que únicamente se menciona a su titular como indispensable para su funcionamiento. Si bien las DMDHEM no cuentan con un Consejo Consultivo que incorpore a su estructura orgánica representantes de diferentes sectores sociales, el art. 9, fr. XI del Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Defensorías Municipales de Derechos Humanos del Estado de México (en adelante ROFDMDH) dicta que tienen que consultar y recibir propuestas de la ciudadanía para incorporarlas a su plan de trabajo. En lo correspondiente a la conformación de unidades administrativas y la definición del personal profesional, técnico y administrativo; las DMDHEM en comparación con la Comisión Nacional y la del Estado de México están muy restringidas, ya que esta atribución le compete al ayuntamiento. Por ello, se argumenta que la composición de las DMDHEM es limitada e integra levemente a la sociedad.

De la comparación entre lo que la teoría manifiesta como caracteres indispensables en la composición de los organismos de derechos humanos y la estructura orgánica de la CNDH y la CODHEM, se determina que éstas cumplen con lo requerido; en virtud de que, cuentan con un presidente encargado de su dirección, un consejo consultivo conformado por representantes de la sociedad, una secretaría que auxilia su actuación, visitadurías que atienden las presuntas violaciones y libertad para definir a su personal (Lachenal, Martínez y Moguel, 2009: 34). Por otro lado, se observa que las DMDHEM carecen de una estructura clara y presentan restricciones en la determinación de su personal; motivo por lo cual, es forzoso modificar su diseño institucional a fin de corregir esta situación.

3.5.2 Fundamento, naturaleza jurídica y objeto

En cuanto al fundamento, naturaleza jurídica y objeto de los organismos de derechos humanos los Principios de París señalan que deben disponer “del mandato más amplio posible, claramente enunciado en un texto constitucional o legislativo, que establezca su composición y su ámbito de competencia” (ONU, 1994: 4); adicionalmente, señala que estos organismos se enfocan en la promoción y protección de los derechos humanos. Por otro lado, IIDH (2006: 16) sostiene que la figura del *ombudsman* es un órgano del Estado, pero autónomo e independiente; mismo que, tiene que contar con un presupuesto propio y sustentar su actuación en la Constitución Política y leyes del país en cuestión.

La CNDH y la CODHEM poseen una amplia similitud en su fundamento, naturaleza jurídica y objeto; puesto que, su mandato se establece respectivamente en la CPEUM y la CPELSM, son organismos con autonomía constitucional y comparten por objeto la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos. Bajo esa lógica, se advierte que estos organismos públicos de derechos humanos validan las características que la teoría considera como óptimas para tales rubros, dado que tienen autonomía plena y un mandato amplio reconocido a nivel constitucional. La inclusión de estos elementos en el diseño institucional de la CNDH y la CODHEM es resultado de un proceso gradual, debido que la praxis evidenció que son indispensables para asegurar su permanencia e independencia respecto a los otros poderes (ACNUDH, 2010: 38).

Las DMDHEM en comparación con la CNDH y la CODHEM presentan varias discrepancias, de entrada, hay que puntualizar que su fundamento está en la LOMEM y no a nivel constitucional; además, carecen de autonomía plena y únicamente cuentan con autonomía en sus decisiones y en el ejercicio de su presupuesto. El objeto de las DMDHEM es parecido al de la Comisión Nacional y al de la Comisión del Estado de México, pues coinciden en la promoción, divulgación y estudio; sin embargo, se indica que únicamente colaboran en la defensa de los derechos humanos, concepto que en sentido estricto es diferente al de protección (ver la [Figura 4](#)). Así, se sostiene que las DMDHEM cumplen parcialmente con lo planteado por la doctrina porque carecen de reconocimiento a nivel constitucional, autonomía plena y facultad para investigar y emitir recomendaciones.

En suma, la CNDH y la CODHEM adoptan plenamente las exigencias fijadas por la teoría en los aspectos revisados, ya que son organismos constitucionales autónomos concentrados en la observancia, promoción, estudio, divulgación y defensa de los derechos humanos. Referente a las DMDHEM se deduce que de acuerdo a lo dictado por la LOMEM son órganos desconcentrados del ayuntamiento; hecho que mina su independencia y demanda un cambio en su diseño institucional. Igualmente, se tiene que definir qué se entiende por estudio, divulgación, promoción, protección y defensa a modo de determinar el alcance de la CNDH, la CODHEM y las DMDHEM, y asegurar la inclusión de un componente pedagógico, de impulso y de tutela dentro de la institución de los derechos humanos (Lachenal, Martínez y Moguel, 2009: 32).

3.5.3 Atribuciones y ámbito de competencia

El modelo ideal propuesto por los Principios de París solo exige que haya un “ámbito de competencia” delimitado en una ley o en la Constitución, por lo que, los organismos de derechos humanos pueden conocer cualquier materia autorizada por su marco jurídico (ACNUDH, 2010: 39). De este modo, el ámbito de competencia del *ombudsman* es diferente en cada uno de los sistemas jurídicos; respecto al prototipo latinoamericano se apunta que éste es competente para conocer “actos arbitrarios o lesivos de derechos humanos cometidos por funcionarios o servidores del Estado” (IIDH, 2006: 4). Asimismo, la competencia de estos organismos en asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales es un tema controversial que no ha sido resuelto por la teoría y que dentro de la realidad latinoamericana tienden a no considerarse (Quintana y Sabido, 2009: 129).

En lo referente a las atribuciones esenciales de los organismos de derechos humanos, se aprecia que existe una convergencia entre lo que establecen los Principios de París (1994), el IIDH (2006) la ACNUDH (2010) y algunas organizaciones de la sociedad civil que se han interesado por delinear las características que debe poseer el *ombudsman* según el modelo ideal. A continuación, se mencionan algunas de las principales atribuciones que tienen que realizar estos organismos:

- ❖ *Recibir quejas y denuncias presentadas por ciudadanos(as), relacionadas con presuntas violaciones a derechos humanos y circunscritas bajo su propio ámbito de competencia.*
- ❖ *Realizar acciones adecuadas y/o necesarias para evitar que la violación se siga cometiendo o pueda llegarse a cometer (medidas cautelares).*

- ❖ *Conocer e investigar, a petición de parte o por oficio, presuntas violaciones a derechos humanos.*
- ❖ *Esclarecer la responsabilidad imputada a agentes o a autoridades del Estado.*
- ❖ *Procurar la conciliación de las partes o la resolución adecuada del conflicto.*
- ❖ *Elaborar propuestas relativas a cambios legislativos y administrativos, que identifiquen problemáticas estructurales que favorecen la violación de estos derechos.*
- ❖ *Promover y difundir los derechos humanos.*
- ❖ *Emitir recomendaciones públicas, con carácter no vinculatorio.* (Lachenal, Martínez y Moguel, 2009: 35).

Una vez que se ha expuesto lo que la teoría plantea sobre el ámbito de competencia y atribuciones de un *ombudsman* modelo, se sostiene que la CNDH y la CODHEM cumplen con lo exigido, dado que son competentes para conocer de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa de autoridades o servidores públicos federales en el primer caso, y estatales y municipales en el segundo; aparte de que, reconocen en sus Leyes las atribuciones antes enlistadas. Se tiene que resaltar que a través de una serie de reformas la CNDH (reforma del 11-06-2011) y la CODHEM (reforma del 25-07-2016) han ampliado su ámbito de competencia al incluirse asuntos de carácter laboral y han adquirido mayores atribuciones, entre las que destacan la facultad para presentar acciones de inconstitucionalidad e investigar violaciones graves a derechos humanos.

Las DMDHEM tienen un ámbito de competencia más limitado que la CNDH y la CODHEM, en virtud que solo se ocupan de recibir y remitir a la instancia correspondiente las quejas por actos u omisiones de naturaleza administrativa de cualquier autoridad o servidor público (sin importar el ámbito de gobierno al cual pertenezca) que resida o ejerza funciones en el municipio de su adscripción. Las DMDHEM carecen de ciertas atribuciones que la doctrina señala como fundamentales del *ombudsman*, ya que no están facultadas para conocer, investigar y emitir recomendaciones. Por eso, sus atribuciones están orientadas hacia la promoción, estudio, divulgación, protección y cooperación en la defensa; esta última, a través de acciones como el seguimiento de las recomendaciones emitidas por la CODHEM.

La CNDH y la CODHEM cuentan con atribuciones que rebasan los mínimos fijados por la doctrina; no obstante, respecto a su competencia hay cuestiones que han de analizarse a profundidad como la no competencia en asuntos electorales y, en el caso de la CNDH, su limitación para conocer quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa, provenientes de autoridades judiciales

federales (Lachenal, Martínez y Moguel, 2009: 34). En relación con las DMDHEM, se aprecia que éstas no son competentes para conocer, investigar y emitir recomendaciones; razón por la cual, no realizan tareas sustantivas de defensa. Lo anterior, lleva a redefinir el diseño institucional de las DMDHEM con la finalidad de armonizar su objeto con sus atribuciones y su ámbito de competencia, fortalecer su coordinación con la CNDH y la CODHEM, y establecer cuál es su alcance real.

3.5.4 Designación del titular, período en el cargo y reelección

El procedimiento de designación del titular de los organismos de derechos humanos es un punto en el que la teoría ha centrado su interés, puesto que es determinante para garantizar su independencia de los poderes estatales (Lachenal, Martínez y Moguel, 2009: 36). Dentro del modelo ideal, el mejor procedimiento para la elección del titular es aquel que se caracteriza “por la exclusión de los poderes ejecutivos, la encomienda de la conducción del procedimiento a instancias legislativas, y la participación vinculante u obligatoria de la sociedad civil, a través de ciertos actores representativos” (Rodríguez y Cano, 2006: 22). Ahora bien, pese a no existir una propuesta clara sobre la duración del titular en el cargo, en la práctica latinoamericana se observa que es por un período de tres a siete años con posibilidad de reelegirse en una ocasión (IIDH, 2006: 16).

De la comparación entre el procedimiento para la designación del titular de la CNDH y de la CODHEM se tiene que estos son muy similares, debido a que se deja la conformación de la terna y la elección en manos de la Cámara de Senadores y la Legislatura Estatal, respectivamente. Encima, en ambos casos se fija el deber de contar con mecanismos de consulta dirigidos a las organizaciones sociales y organismos públicos y privados de derechos humanos para considerar su opinión en la integración de la terna. El presidente de la CNDH dura cinco años en su encargo y el de la CODHEM cuatro, pero los dos pueden reelegirse por una sola vez. Acorde a lo mencionado, la CNDH y la CODHEM cumplen con lo requerido por la doctrina e intentan que su proceso de designación sea transparente, inclusivo, justo y en beneficio de su independencia (ACNUDH, 2010).

El panorama de las DMDHEM es diferente al de la CNDH y la CODHEM; pues, aunque se permite la reelección de su titular por una ocasión, éste dura únicamente tres años en el cargo por lo que su

renovación coindice, generalmente, con el cambio de ayuntamiento. Aparte, la declaratoria de la terna, previa consulta con la sociedad civil, organismos públicos y privados, está en manos de una Comisión Municipal de Derechos Humanos integrada por miembros del ayuntamiento y la elección del titular se realiza en una sesión ordinaria de cabildo. Todo ello, deriva en que el proceso de designación carezca de imparcialidad y limite la independencia de las DMDHEM al no existir una separación real y efectiva del poder del ayuntamiento (Lachenal, Martínez y Moguel, 2009).

Como resultado del contraste entre el modelo ideal de *ombudsman* y el proceso que sigue la CNDH y la CODHEM para la designación de su titular se aprecia que ambos organismos validan lo considerado como óptimo. Empero, al igual que en el caso de las DMDHEM se critica que la consulta a la sociedad civil y organismos públicos y privados previa a la integración de la terna, carece de mecanismos concretos que aseguren su vinculación y obligatoriedad. En lo correspondiente a las DMDHEM, éstas incumplen con lo exigido por la teoría al dejar en manos del ayuntamiento la declaratoria de la terna y la elección de su titular a consecuencia de la inexistencia de un órgano legislativo como tal. Por ende, es indispensable modificar su diseño institucional para que su labor “no favorecerá ningún tipo de intereses políticos ni de la administración pública, pues es el sector que debe controlar” (IIDH, 2006: 16).

3.5.5 Autonomía

Con sustento en los Principios de París se establece que los organismos de derechos humanos deben gozar de autonomía respecto a los poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial), ya que este elemento es vital para que actúen con independencia y efectividad. En ese tenor, la doctrina argumenta que dichos organismos tienen que poseer autonomía legal; es decir, contar con personalidad jurídica y patrimonio para celebrar actos jurídicos por sí mismos. Conjuntamente, tienen que disponer de autonomía operacional y financiera, la primera es indispensable para que determinen su organización interna, decidan y cumplan con sus responsabilidades libremente; en tanto que, la segunda permite que los organismos de derechos humanos ejerzan su presupuesto y tengan un control del mismo sin la intervención de otros órganos o entidades. (ACNUDH, 2010: 47 – 49)

Producto del contraste entre la autonomía conferida a la CNDH y a la CODHEM se observa que ambos organismos poseen autonomía constitucional porque se crearon “inmediata y fundamentalmente en la Constitución [respectiva], y no se adscriben a los poderes tradicionales del Estado” (Ugalde, 2010: 254); adicionalmente, se les reconoce autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios. Por tal motivo, se sostiene que la CNDH y la CODHEM disponen de la autonomía demandada por la teoría para garantizar una plena independencia en su actuación, en virtud de que por su naturaleza jurídica:

[1.] Tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, lo que significa que pueden celebrar actos jurídicos por sí mismos, sin la mediación de alguien más. [2.] En el ejercicio de sus funciones, gozan de la más completa autonomía técnica y de gestión. Esto les garantiza que ningún otro poder podrá inmiscuirse en la forma en que ejercen sus atribuciones y facultades. [3.] Cuentan con plena capacidad para determinar su organización interna, así como la forma en que habrán de ejercer su presupuesto, lo que los sustrae de cualquier tipo de presión política o económica por parte de los poderes tradicionales. (Farah, 2014: 24)

La autonomía de las DMDHEM dista en demasía de la que posee la CNDH y la CODHEM, dado que mientras las primeras son órganos desconcentrados, las otras son organismos constitucionales autónomos. El marco jurídico de las DMDHEM no señala expresamente que sean órganos desconcentrados, no obstante, cumplen con las características que el Derecho Administrativo considera como propias de esta forma de organización administrativa: tiene autonomía técnica y de gestión; carece de personalidad jurídica y patrimonio propios; existe un vínculo jerárquico, aunque atenuado, pues el ayuntamiento reserva facultades de mando, vigilancia y supervisión; y no tiene autonomía económica porque sus gastos se contemplan dentro del presupuesto del ayuntamiento, aunque puede ejercerlo libremente.⁷⁰ En esta tesitura, se aprecia que las DMDHEM no satisfacen plenamente el nivel de autonomía solicitado por el modelo ideal.

⁷⁰ Las características enunciadas se desprenden de los planteamientos contenidos en el voto particular del ministro José Ramón Cossío Díaz, en la acción de inconstitucionalidad 32/2006; el cual se encuentra publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVI, septiembre de 2011.

En correspondencia con lo explicado se plantea que la CNDH y la CODHEM al ser organismos constitucionales autónomos cumplen fielmente con lo requerido por el modelo ideal de organismo público de derechos humanos en este rubro; por eso, sus esfuerzos han de concentrarse en plasmar en sus prácticas cotidianas lo dictado por su marco jurídico. Por su parte, las DMDHEM tienen que realizar un análisis sobre su diseño institucional con la intención de ampliar su margen de autonomía, en razón de que su carácter de órgano desconcentrado limita su independencia y grado de efectividad. Así, es importante modificar el diseño de las DMDHEM para asegurar que sean “verdaderamente independientes ante el poder cuyos excesos intentan controlar” (Lachenal, Martínez y Moguel, 2009: 46) y, de esta forma, se incrementa su capacidad institucional.

3.5.6 Asignación del presupuesto

Los Principios de París indican que un organismo de derechos humanos tiene que gozar “de fondos suficientes; [los cuales,] deberán destinarse principalmente a la dotación de personal y locales propios, a fin de que la institución sea autónoma respecto del gobierno y no esté sujeta a un control financiero que pueda afectar su independencia” (ONU, 1994: 6). De esta manera, la autonomía presupuestal es un elemento presente en el modelo ideal diseñado por la teoría, a causa de que los organismos dedicados a la promoción y defensa de los derechos humanos han de contar con “una partida presupuestaria separada sobre la que se tenga control y capacidad de gestión absolutos” (ACNUDH, 2010: 48). Esto, con la intención de que se garanticen los recursos suficientes para su funcionamiento y se logre un libre ejercicio de los mismos.

En función de lo decretado por el orden jurídico de la CNDH y de la CODHEM se advierte que a las dos se les reconoce constitucionalmente autonomía presupuestaria, por lo cual, validan lo indicado por el modelo ideal. Lo anterior, significa que la CNDH y la CODHEM tienen facultad para formular su anteproyecto de presupuesto anual de egresos y enviarlo, respectivamente, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Secretaría de Finanzas del Estado México para su inclusión en el presupuesto general. La autonomía presupuestaria, también implica que estas instituciones poseen libertad para ejercer su presupuesto y realizar modificaciones al mismo

conforme a sus prioridades, y que rinden cuentas directamente, en el caso de la CNDH al Senado de la República y de la CODHEM a la Legislatura Local (Lachenal, Martínez y Moguel, 2009: 47).

En relación a las DMDHEM se argumenta, con base en su normatividad, que a diferencia de la CNDH y la CODHEM no disponen de autonomía presupuestaria; pues, aunque pueden ejercer libremente su presupuesto no están facultadas para su formulación. En esta lógica, se observa que las DMDHEM dependen económicamente del ayuntamiento, en vista de que este último es quién determina su presupuesto anual y su cantidad de personal. Prueba de esta dependencia es que en el art. 147 N de la LOMEM, se establece que las DMDHEM deben presentar al ayuntamiento un informe anual sobre las actividades realizadas. En efecto, se tiene que las DMDHEM se alejan de la autonomía financiera esbozada por los Principios de París al estar supeditadas económicamente a su respectivo ayuntamiento.

Resultado de la comparación entre la autonomía presupuestal establecida en el marco jurídico de la CNDH y la CODHEM, y el modelo ideal delimitado por la doctrina se concluye que ambos organismos cuentan con amplias facultades en lo relativo a su presupuesto, ya que gozan de una independencia económica y tienen la oportunidad de formular un presupuesto suficiente para el cumplimiento de sus atribuciones. En lo que concierne a las DMDHEM, es contundente que el proceso a través del cual se le asigna su presupuesto origina una dependencia económica del ayuntamiento, por lo que es ineludible hacer un análisis sobre su diseño institucional y, con ello, plantear cambios tendientes a evitar que su supervivencia económica esté condicionada “a cierto tipo de comportamientos ante quienes les asignan los recursos” (Lachenal, Martínez y Moguel, 2009: 47).

Capítulo IV. Análisis institucional sobre las Defensorías Municipales de Derechos Humanos en el Estado de México

El objetivo de este capítulo es conocer la forma en que el diseño de las DMDHEM influye en su capacidad institucional; para ello, se toman como guía las variables que componen la dimensión jurídica, política, económica, social y de coordinación del modelo institucional propuesto para el análisis de los organismos municipales de derechos humanos (modelo completo en la [Figura 10](#)). Las variables que integran las citadas dimensiones derivan de los elementos constitutivos de la capacidad institucional y abarcan los diversos ámbitos en los que ésta se estructura. Así, con la aplicación de este modelo se pretende comprender el potencial con el que cuentan las DMDHEM para definir y conseguir sus objetivos, ejecutar acciones, realizar sus atribuciones y hacer frente a los problemas que se les presenten.

Antes de iniciar con el análisis descrito en el párrafo previo, cabe precisar de donde deviene la responsabilidad pública del municipio respecto a la promoción y defensa de los derechos humanos. En la CPEUM el artículo 1º mandata que “todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos (...)”. Conjuntamente, el artículo 115, fracción III, inciso i) establece que los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios que determinen las Legislativas locales; esta facultad es aprovechada en el caso del Estado de México para ordenar en la LOMEN (arts. 147 A – 147 O) la creación de Defensorías Municipales de Derechos Humanos, mismas que se abocan a la promoción, divulgación, estudio y colaboración en la defensa de tales prerrogativas en el ámbito de su competencia.

El reconocimiento de la responsabilidad de los municipios del Estado de México en materia de derechos humanos dentro de su legislación, se inserta en el proceso de la aparición de nuevas competencias en favor de los gobiernos locales. Lo anterior, como consecuencia de la implementación de un nuevo orden institucional impulsado por el desarrollo democrático y fundado en la descentralización, participación ciudadana, mejora de la gestión, desregulación, transparencia, eficiencia y rendición responsable de cuentas de la estructura y operación de las organizaciones públicas (Pardo, 2004: 11 – 20). Al ser el gobierno municipal el de mayor proximidad con la

ciudadanía se ha visto obligado a adoptar un conjunto de acciones que coadyuven a garantizar el pleno ejercicio y respeto de sus derechos humanos. En la actualidad el municipio juega un rol fundamental en la institucionalización de la promoción y defensa de los derechos humanos, razón por la cual, es imperativo que destine parte de sus esfuerzos a la atención de esta nueva responsabilidad pública.

4.1 Marco Jurídico

La primera dimensión que se va a estudiar es la que corresponde al marco jurídico porque éste establece un conjunto de normas y reglas formales que delimitan el diseño institucional de las DMDHEM. Las diversas disposiciones legales y administrativas son la parte nodal del arreglo institucional de las Defensorías, pues éstas definen de forma deliberada aspectos como la naturaleza jurídica, competencia, atribuciones, objetivos, integración, mecanismos de control y demás aspectos cruciales para su organización y funcionamiento. En este tenor, el marco jurídico de las DMDHEM influye sobre su capacidad al ceñir su actuación a una serie de mandamientos de observancia obligatoria.

Conforme a la revisión de los ordenamientos normativos y reglamentarios más importantes que regulan la forma y actuación de las DMDHEM se busca identificar cuáles son los elementos del marco jurídico que contribuyen a que estos órganos se alejen del modelo de *ombudsman* expuesto en el capítulo anterior. Ello, con el propósito de estar en condición de plantear algunas recomendaciones que ayuden a superar las limitaciones que la normatividad impone al desarrollo institucional de las Defensorías. A continuación, se presenta una figura en la que se esquematizan los factores de la dimensión jurídica en los que se va a profundizar por considerar que perjudican la capacidad institucional de las DMDHEM y, consecuentemente, la materialización de sus objetivos y atribuciones.

Figura 14. Limitaciones del marco jurídico de las DMDHEM.



Fuente: Elaboración propia.

4.1.1 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México

La CPELSM es el primer ordenamiento jurídico a analizar, dado que enuncia los derechos que se reconocen a las personas y la forma en que se organiza el ejercicio del poder público en el Estado de México. El estudio de la CPELSM es trascendente, ya que la “constitución (...) es la suma de los factores reales de poder” (Lasalle, 1999: 42) y la “regulación legal fundamental, es decir un sistema de normas supremas y últimas” (Schmitt, 1996: 33). En el art. 5º de la CPELSM se fijan dos elementos que son vitales para las DMDHEM: los derechos humanos que gozarán y serán garantizados a las personas en el Estado de México, y la obligación de las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar tales derechos.

En el art. 16 de la CPELSM se encuentra el fundamento de la CODHEM, pues se establece cuál es su naturaleza jurídica, objeto y ámbito de competencia, así como lo referente a su integración. Los elementos mencionados ya fueron analizados en el capítulo anterior, por lo que la atención se enfoca en examinar si la CPELSM define algunos aspectos relacionados al diseño de las DMDHEM. Producto de dicho examen, se tiene que la CPELSM únicamente decreta elementos generales como el catálogo de derechos humanos que se reconocen a las personas en el Estado de México, sus

principios y las obligaciones que tienen las autoridades en esta materia; a causa de que, no existe ningún mandamiento expreso sobre las DMDHEM.

La falta de fundamento de las DMDHEM en la CPELSM resta fuerza a su funcionamiento porque, según la doctrina, al carecer de mandato constitucional es más factible que se modifique su naturaleza jurídica, objeto y ámbito de competencia. Además, una limitante relevante consiste en que, a diferencia del Sistema Nacional No Jurisdiccional de Defensa de los Derechos Humanos fundado en el apartado B del art. 102 de la CPEUM y conformado por la CNDH y las 32 comisiones de las entidades federativas (Carpizo, 2009), la institución del sistema integrado por CODHEM y las DMDHEM se decreta en ordenamientos jurídicos distintos y está lejos de conformar un verdadero sistema local no jurisdiccional de defensa de estos derechos.

4.1.2 Ley y Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México

Estudiar la Ley de la CODHEM es necesario para entender la relación jurídica entre ésta y las DMDHEM, dicha Ley alude expresamente en cinco ocasiones a los defensores municipales.⁷¹ Del análisis de tales señalamientos, se deduce que la Ley no es clara ni suficiente debido a que determina respecto a los defensores que la CODHEM tiene que: proveer lo necesario para que cumplan con lo que la LOMEM les mandata, así como para su proceso de designación; emitir la terna de aspirantes; vincular, orientar, supervisar y evaluar sus acciones; y colaborar con ellos en el cumplimiento de sus atribuciones. Sin embargo, no define de forma precisa cuál es la responsabilidad o alcance de cada instancia y las actividades en las que colaboraran de manera conjunta. También, se advierte que las DMDHEM no forman parte de la estructura orgánica de la CODHEM.

El Reglamento de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (en adelante Reglamento de la CODHEM) debería cubrir algunos de los vacíos de la Ley de este organismo, pero no es de esta forma. Dicho Reglamento, menciona únicamente en tres ocasiones a las DMDHEM para dictar que la Secretaría General de la CODHEM coordina el Sistema Integral de Defensorías

⁷¹ Art. 13, fr. XXIV y XXV; art. 28, fr. XXII; art. 30, fr. III; y art. 117.

Municipales (en adelante SIDEMUN) y que su Secretaría Técnica se ocupa de la administración de este Sistema y de fomentar la vinculación entre las Defensorías y organizaciones no gubernamentales.⁷² Bajo esta perspectiva, se contempla que el Reglamento de la CODHEM tampoco delimita cuáles son los mecanismos y aspectos concretos sobre los que versa la coordinación entre la Comisión y las Defensorías, pues solo se menciona la existencia del SIDEMUN.

De la revisión del marco jurídico de la CODHEM, se sostiene que las DMDHEM no forman parte de la estructura orgánica de la Comisión Estatal porque son órganos desconcentrados de los ayuntamientos; por lo que, no tiene que existir una relación de subordinación entre ellas, sino una de coordinación. Institucionalmente, se identifica que la Ley y el Reglamento de la CODHEM no fijan las bases para la construcción de un sistema local no jurisdiccional de defensa de los derechos humanos en la entidad, ya que no se determina de manera puntual la responsabilidad o alcance de cada instancia en la promoción, divulgación, estudio, protección y defensa de estos derechos. Aparte, no se definen cuáles son las atribuciones y mecanismos de cooperación para sumar esfuerzos e inhibir la duplicidad de tareas.

4.1.3 Ley Orgánica Municipal del Estado de México

La LOMEM tiene una importancia especial, dado que es el ordenamiento jurídico en el que se funda la creación de las DMDHEM. El art. 31, fr. IX bis dicta que una atribución de los ayuntamientos es “crear en el ámbito de sus respectivas competencias una Defensoría Municipal de Derechos Humanos, la cual gozará de autonomía en sus decisiones y en el ejercicio de su presupuesto”. Posteriormente, en el Capítulo Décimo del Título IV (art. 147 A – 147 O), se establece lo relativo a la selección, nombramiento, atribuciones y obligaciones del defensor municipal. Producto del análisis de estas disposiciones se advierte que las DMDHEM son órganos desconcentrados de los ayuntamientos, situación que impone cierta dependencia política y económica en su actuación.

⁷² Art. 17, fr. VII y art. 18, fr. II y IV.

La LOMEM decreta que el proceso de designación está a cargo del ayuntamiento, puesto que su secretario recibe las solicitudes de los aspirantes, la Comisión Municipal de Derechos Humanos⁷³ revisa que cumplan con los requisitos y emite la declaratoria de la terna para que, posteriormente, el cabildo elija en sesión ordinaria al titular de la DMDHEM (arts. 147 A, 147 E, 147 F y 147 G de la LOMEM). Esto, sumado al hecho de que el defensor municipal debe presentar un informe anual de actividades al ayuntamiento y que su período en el cargo es igual a la duración de la administración municipal, explica porque el diseño institucional planteado en la LOMEM da pie a que las DMDHEM dependan políticamente del ayuntamiento. En lo económico, el ayuntamiento ejerce un control sobre las DMDHEM, en virtud de que éste es quién otorga libremente el presupuesto para su funcionamiento y el cumplimiento de sus atribuciones.

Adicional a la dependencia política y económica que propicia el diseño institucional delineado en la LOMEM, esta Ley de modo similar a las disposiciones que rigen a la CODHEM, indica que las DMDHEM han de coordinarse con la Comisión Estatal para el ejercicio de sus funciones; empero, no precisa que le corresponde a cada instancia en la promoción, divulgación, estudio, protección y defensa de los derechos humanos. Por ende, es forzoso que se propongan cambios al diseño de las DMDHEM con el objetivo de separarlas de la esfera de control del ayuntamiento e impulsar la construcción de un marco normativo especial en el que se le reconozca a estos órganos autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios; además de determinar claramente cuál será su alcance y cooperación con la CODHEM en esta materia.

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

El análisis del ROFDMDH es fundamental para comprender el diseño institucional de estos órganos, en vista de que es la única disposición que aboca de manera exclusiva a su regulación. El Reglamento vigente fue expedido recientemente (se publicó el 29-06-2017 en la Gaceta de Gobierno), pues se consideró necesario abrogar el Reglamento anterior para contar con uno nuevo acorde a las recientes reformas en la materia y a las exigencias de la dinámica social actual. Pese a ello, a raíz del estudio

⁷³ La Comisión Municipal de Derechos Humanos se integra por miembros de ayuntamiento.

de su contenido se aprecia que dicho Reglamento continúa presentando diversas limitantes entorno a la organización y funcionamiento de las DMDHEM, mismas que vulneran su capacidad institucional para ejecutar sus tareas y alcanzar sus objetivos.

Un acierto que hay que destacar es que por primera vez en los diversos ordenamientos que se han revisado se indica que las DMDHEM tienen por objeto la promoción, divulgación, estudio y colaboración en la defensa de los derechos humanos del municipio respectivo (ROFDMDH, art. 2). Igualmente, se debe reconocer que el ROFDMDH plantea algunos mecanismos específicos de coordinación para la promoción, divulgación y defensa de los derechos humanos. Sin embargo, esto es insuficiente porque la mayoría de dichos mecanismos no son explícitos en los plazos y términos, las consecuencias por su omisión y el resultado. Encima, se está lejos de instituir un sistema local no jurisdiccional de defensa de los derechos humanos, dado que el SIDEMUN es un sistema de supervisión más que de cooperación interinstitucional efectiva.

El ROFDMDH refrenda a la LOMEM y amplía los elementos para que el ayuntamiento ejerza un control político y presupuestal sobre las DMDHEM. Evidencia de esto, es que el Reglamento define que la reelección del titular de estos órganos puede ser realizada por el ayuntamiento en una sesión de cabildo y que la autorización de su personal también es hecha por él. Si a lo anterior se agrega que cada municipio presenta distintos niveles de desarrollo y de composición social, se amplían los argumentos para cuestionar la persistencia de este Reglamento a causa de sus múltiples limitaciones. En este sentido, se ha de valorar la posibilidad de que sean las propias DMDHEM las que emitan sus reglamentos y no la CODHEM, con la intención de tener disposiciones administrativas conformes a su realidad municipal y que ayuden a una mejor organización y funcionamiento de las mismas.

4.1.5 Bandos Municipales

El bando municipal es el “conjunto de disposiciones de carácter reglamentario y administrativo que regulan la organización política y administrativa de los municipios, las obligaciones de sus

habitantes y vecinos, así como sus competencias de autoridad municipal para mantener la seguridad pública en su jurisdicción” (Reynoso y Villafuerte, 2003: 12). Por ello, es imperativo examinar los bandos de los municipios del Estado de México, los cuales se fundamentan en el art. 160 de la LOMEM, con el objetivo de observar que determinan respecto a las DMDHEM, los derechos que gozan las personas en cada municipio y las atribuciones que se le conceden al ayuntamiento en esta materia.

Pese a las particularidades del bando de cada municipio se advierte que en todos se reconoce la existencia de las DMDHEM como un órgano creado por el ayuntamiento con autonomía en sus decisiones y en el ejercicio presupuestal. En relación a su objeto y atribuciones se aprecia que hace un calco de lo dictado por el art. 2 del ROFDMDH y el art. 147 K de la LOMEM, respectivamente. No obstante, en algunos bandos las atribuciones que se le asignan a la DMDHEM no corresponden exactamente con lo indicado en la LOMEM, por lo que con base en la jerarquía normativa se debe atender primero lo que establece esta Ley para evitar entrar en controversias. En lo que concierne a los derechos humanos que se le reconocen a las personas en los distintos municipios y las obligaciones de las autoridades municipales en esta materia se retoma lo señalado en el art. 5 de la CPELSM.

En consideración a las acciones que realizan los ayuntamientos en materia de derechos humanos los bandos municipales únicamente reafirman lo mandado por la CPEUM y la CPELSM, y no esbozan un plan estratégico de acuerdo al enfoque basado en derechos humanos, género e interseccionalidad; como en el ejemplo del Ayuntamiento de Madrid, expuesto en [apartado 1.5](#). En función de lo argumentado, es imperioso que se realicen modificaciones a los bandos municipales para que, en armonía con las demás disposiciones, se limite a reconocer la existencia de las DMDHEM como organismos provistos de autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios; aparte de fijar la obligación del ayuntamiento de contar con un plan transversal apegado al EBDH.

Ahora bien, con el propósito de desarrollar un índice que permita medir la capacidad institucional de las DMDHEM u otros organismos homólogos con base en su diseño; conforme a los diversos

elementos de la dimensión jurídica analizados en este apartado a continuación, se presentan y describen los indicadores por los cuales se considera que se puede operacionalizar esta dimensión:

Cuadro 4. Indicadores para operacionalizar la dimensión jurídica de la capacidad institucional de los organismos municipales de derechos humanos.

Dimensión (subíndice)	Indicador	Objetivo
Subíndice de solidez jurídica (SSJ): Medir el grado de solidez del diseño institucional del organismo municipal de derechos humanos con base en su naturaleza jurídica, objetivos y atribuciones, y reglas de funcionamiento establecidas dentro de su marco jurídico.	Reconocimiento constitucional (RC)	Mide si el organismo municipal de derechos humanos está reconocido a nivel constitucional y bajo que figura jurídica.
	Ley propia (LP)	Mide si el organismo municipal de derechos humanos cuenta con una ley para sí emanada de la legislatura local y el grado de autonomía según su naturaleza jurídica.
	Reglamento propio (RP)	Mide si el organismo municipal de derechos humanos tiene un reglamento específico que rija su organización y funcionamiento, así como su grado de autonomía según su naturaleza jurídica.
	Reconocimiento en el bando municipal (RBM)	Mide si el organismo municipal de derechos humanos está reconocido en el bando municipal y que grado de autonomía se le otorga según naturaleza jurídica.
	Responsabilidad pública del municipio en materia de derechos humanos (RPMDH)	Mide si los distintos ordenamientos jurídicos a los que se sujetan las DMDHEM definen con claridad cuáles son los valores de la institución municipal de derechos humanos; mismos que constituyen la responsabilidad pública del municipio en esta materia.

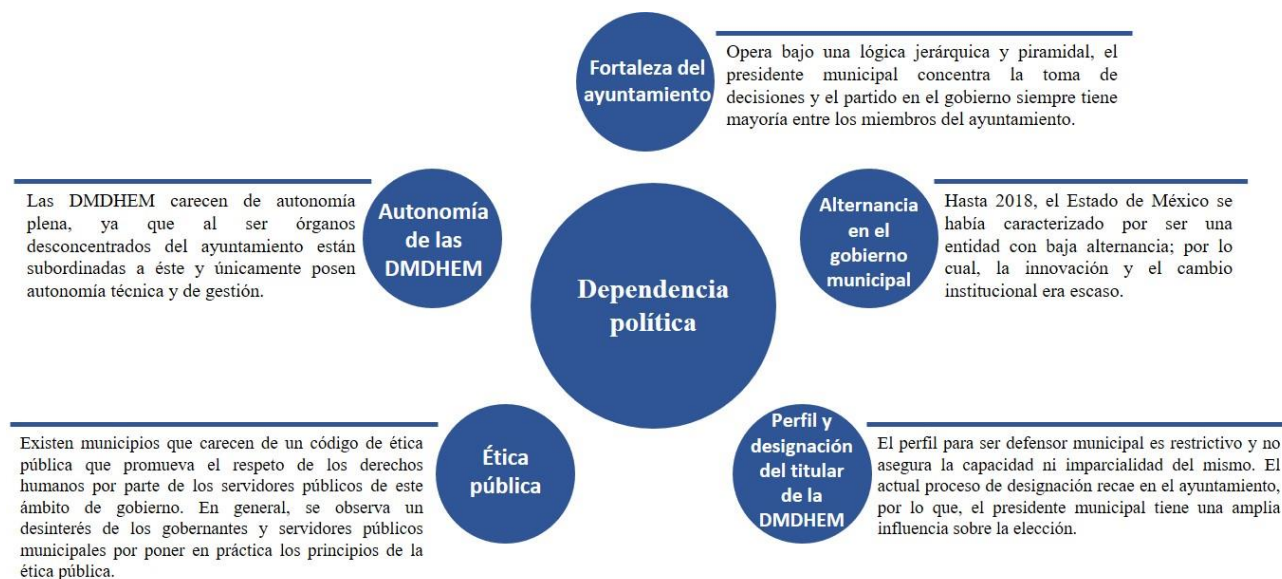
Fuente: Elaboración propia. Nota: El desarrollo completo del Índice de Capacidad Institucional de los Organismos Municipales de Derechos Humanos (ICIMDH) puede consultarse en el [ANEXO I](#).

Derivado del estudio de la dimensión jurídica de las DMDHEM se tiene como resultado que ésta le impone un conjunto de restricciones que menoscaban su capacidad institucional. Las Defensorías carecen de un reconocimiento a nivel constitucional, no cuentan con una ley propia, su reglamento es emitido por la CODHEM y las disposiciones contenidas en la LOMEN generan un vínculo de dependencia con el ayuntamiento al concebirlas como un órgano desconcentrado de éste. A lo anterior, se agrega que dentro de la normatividad aplicable a las DMDHEM no se define de forma clara cuál es la responsabilidad pública del municipio en materia de derechos humanos, ni el modo en que coadyuvan y complementan los esfuerzos que se producen en el ámbito estatal. De esta manera, el marco jurídico limita la posibilidad de que las Defensorías cumplan con su cometido al negarles una autonomía plena, restringir sus recursos y dejar su actuación en un estado de incertidumbre.

4.2 Dependencia política

El desarrollo teórico sobre el modelo de los organismos de promoción y defensa de los derechos humanos prevé que una característica indispensable para su éxito y eficacia, es la independencia política de las autoridades y servidores públicos cuyos abusos a tales derechos buscan prevenir o, en su caso, sancionar. Aunado a la teoría del *ombudsman*, están los planteamientos del neoinstitucionalismo que expresan que las instituciones han de considerar el contexto político en el que se desenvuelven para trazar sus diseños y los cambios a los mismos. En esta tesitura, se presenta un esquema con los aspectos que hacen que las DMDHEM dependan políticamente del ayuntamiento. Lo anterior, con la finalidad de orientar la reflexión sobre esta dimensión de análisis y poder emitir recomendaciones que rompan con esa dependencia y, en efecto, amplíen la capacidad institucional de las DMDHEM.

Figura 15. Dependencia política de las DMDHEM respecto al ayuntamiento.



Fuente: Elaboración propia.

4.2.1 Fortaleza del ayuntamiento

De acuerdo a la tesis aislada XI.1o.A.T.57,⁷⁴ el ayuntamiento puede definirse como “un órgano colegiado, de elección popular directa, responsable de la administración y gobierno de cada municipio y, por ende, representa la autoridad superior en éste”. El ayuntamiento, representado ejecutivamente por el presidente municipal, es el órgano central dentro de la administración pública municipal, pues concentra el poder público de decisión, facultades coactivas y la atribución para nombrar y remover a prácticamente todos los titulares de sus unidades administrativas y organismos auxiliares (Fernández, 1997: 19). En esta lógica, la centralización administrativa, política y económica que ejerce el ayuntamiento lo sitúan como el órgano máximo y de mayor fortaleza dentro del gobierno municipal.

En la actualidad el aumento de la complejidad y la incertidumbre ha llevado a los gobiernos a reconocer que tienen que mejorar su capacidad para innovar, agilizar y administrar la crisis mediante una flexibilización de sus estructuras burocráticas y la incorporación de la sociedad civil en el ejercicio del poder (Bourgon, 2010: 8). No obstante, en México los gobiernos municipales aún operan bajo una lógica jerárquica y piramidal en donde la mayoría de las decisiones las toma el poder central. Prueba de ello, es que la integración de los ayuntamientos en el caso de los municipios del Estado de México, según el art. 16 de la LOMEM, asegura siempre al presidente municipal una mayoría y, con esto, un amplio margen para imponer sus decisiones. De esta forma, se tiene que gran parte de las decisiones son unilaterales y distantes de la participación de la sociedad civil.

Las DMDHEM son órganos desconcentrados del ayuntamiento, por lo cual “no tienen autonomía orgánica, ni autonomía financiera independientes, su situación se liga a la estructura del poder central” (Serra, 1997: 469). A causa de eso, los ayuntamientos ejercen un amplio control sobre las DMDHEM, pues les compete designar a su titular, autorizar su personal, determinar su presupuesto y recibir un informe anual de su gestión. En consecuencia, la figura de la desconcentración no es adecuada para DMDHEM, en virtud de que las supedita a un poder central donde las decisiones están fuertemente condicionadas por la voluntad del presidente municipal en razón de la mayoría

⁷⁴ Tesis XI.1o.A.T.57 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXXIII, enero de 2011, p. 3225.

que posee dentro del ayuntamiento. Por esto, se debe transitar hacia un diseño institucional que saqué a las DMDHEM de la administración municipal centralizada y amplié su grado de autonomía.

4.2.2 Alternancia en el gobierno municipal

La alternancia política se entiende como el cambio de un grupo gobernante por otro proveniente de un partido político distinto a través de un proceso electoral. En México la alternancia es un fenómeno que cobró mayor impulso a partir del año 2000 con la sustitución del partido a cargo del gobierno federal. La alternancia es necesaria para la democracia más no suficiente; puesto que la transición a la democracia “implica llegar a un nuevo pacto fundacional y en el trayecto se van construyendo nuevas leyes, nuevas instituciones, nuevas formas de hacer política y nuevos actores políticos” (Bolívar, 2013: 34). Desde esta perspectiva, un elemento de la democracia es la libertad y el respeto por los derechos humanos (ONU, 2016), por ello hay que considerar cual es la relación entre la renovación de los gobiernos y la labor de los organismos enfocados a la promoción y defensa de tales derechos.

En el Estado de México existía históricamente un predominio del PRI sobre los gobiernos municipales y las diputaciones locales. Todavía, en las elecciones locales del 2015 el PRI en colaboración con sus aliados (Nueva Alianza y Partido Verde Ecologista de México) obtuvo el triunfo en 84 municipios, pues perdió 25 ayuntamientos y logró retener 69 de ellos; además, solo hubo alternancia en 48 municipios, es decir en el 38.4% del total (Muñoz, 2016: 127 - 134). Sumado a eso, durante el período 2015 – 2018 el PRI detentó 31 de los 45 distritos electorales locales, por lo que contaba con mayoría en la Legislatura Estatal. En términos generales, se puede sostener que el Estado de México se caracterizaba por ser una entidad con una baja alternancia, dado que la mayoría de los gobiernos municipales estaban en manos del PRI y a la fecha nunca ha cambiado el partido en el gobierno estatal.

Con base en el panorama político del Estado de México, hasta antes de las elecciones locales de 2018, la labor de las DMDHEM se desenvolvía en un contexto adverso en donde la mayoría de los políticos y del aparato burocrático pertenecían a un mismo partido; por eso, era imperioso que su

diseño contara con elementos para hacer frente al monopolio existente en el ejercicio del poder público. La alternancia incentiva un mayor escrutinio del ejercicio gubernamental (Corona, 2009) y demanda que la oposición proponga “cambios del diseño institucional para mejorar la calidad del gobierno y de la competencia política” (Muñoz, 2016: 135) a modo de convertirse en una alternativa atractiva para el electorado. Lo anterior, hace que las recientes elecciones,⁷⁵ sean una ventana de oportunidad para que la alternancia que se vive en la mayoría de los municipios mexiquenses sea aprovechada para llevar a cabo innovaciones en el diseño institucional de las DMDHEM.

4.2.3 Perfil y proceso de designación del titular de la Defensoría Municipal de Derechos Humanos

La doctrina plantea que los requisitos de elegibilidad de los titulares de los organismos de derechos humanos deben pugnar por el respeto a la pluralidad y asegurar un distanciamiento real de las redes de poder político (Lachenal, Martínez y Moguel, 2009: 108). De esta manera, se ha realizado un esfuerzo por definir cuáles son los requisitos de un *ombudsman* ideal, entre ellos destaca: contar con conocimiento y experiencia en la promoción y defensa de los derechos humanos, no tener recomendaciones por violaciones a estos derechos, poseer una cercanía con la sociedad y el contexto en que se va a desempeñar, y una separación efectiva de cargos públicos. También, se indica que no es obligatorio ser mexicano por nacimiento, tener una residencia previa, edad determinada, carrera universitaria y no contar con antecedentes penales. (Rodríguez y Cano, 2006: 11 – 20)

Conforme a las características para un perfil ideal de los titulares de los organismos de derechos humanos y los requisitos que menciona el art. 147 I de la LOMEM para ser defensor municipal de derechos humanos se observa que existe cierta correspondencia, pero son indispensables cambios para contar con un perfil más sólido. Las DMDHEM aún presentan retos en los requisitos de su titular, específicamente en aspectos como la exigencia de una residencia efectiva de al menos tres años, una edad mínima de 23 años y no haber sido condenado por sentencia ejecutoria por delito intencional. Aparte, se tienen que incorporar elementos que contribuyan a garantizar que el titular

⁷⁵ Proceso electoral local del 1 de julio de 2018, en la que se da una alternancia en la mayoría de los municipios mexiquenses y el PRI es desplazado como primera fuerza en los ayuntamientos y en el congreso local por el partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA).

ostente conocimientos sobre las condiciones sociales, políticas, económicas y culturales del municipio; así como, una independencia de los partidos políticos y estructuras gubernamentales.

El proceso de designación del titular de las DMDHEM recae en el ayuntamiento, pues su secretario recibe los documentos de los aspirantes y los remite a una Comisión Municipal de Derechos Humanos para que verifique que estos cumplen con los requisitos solicitados en la convocatoria y realice la declaratoria de la terna; después, el cabildo en sesión ordinaria determina quién será el titular.⁷⁶ La doctrina sostiene que los parlamentos, congresos o asambleas legislativas deben designar al titular (IIDH, 2006); cumplir con esto, en el ámbito municipal es imposible porque no cuenta con un órgano legislativo. Lo más cercano son las sesiones de cabildo, pero como ya se mencionó el presidente municipal posee un amplio margen de acción al tener mayoría dentro del mismo. Por ende, se tiene que diseñar un proceso de designación que asegure una efectiva participación de la ciudadanía y una separación real del poder público (Lachenal, Martínez y Moguel, 2009: 37).

4.2.4 La ética pública en la administración pública municipal

La ética pública “señala principios y valores deseables para ser aplicados a la conducta del hombre que desempeña una función pública” (Bautista, 2009: 32). Por ello, es un área de conocimiento que articula valores y principios de carácter universal que deben ser observados en el ejercicio del poder público. Así, este tipo de ética se materializa en los actos y decisiones que ejecutan cada uno los servidores públicos que dan vida a las instituciones. Éstas últimas, "son una creación humana, evolucionan y son alteradas por humanos; por consiguiente, nuestra teoría debe empezar con el individuo” (North, 1993, 14). Lo anterior, deja en claro que ética pública debe ser un elemento a considerar en el funcionamiento y cumplimiento de los objetivos de las DMDHEM, y de todas las entidades y dependencias que conforman la administración pública municipal.

⁷⁶ La descripción del proceso de designación del titular de cada una de las DMDHEM es producto del trabajo de campo realizado, ya que en la legislación aplicable existe una contradicción debido a que la ley de la CODHEM en su art. 28, fr. XXII indica que es facultad del presidente de este organismo emitir la declaratoria de la terna de aspirantes a defensor municipal de derechos humanos; sin embargo, los arts. 147 E y 147 F de la LOMEM establecen que la emisión de la terna corresponde a la Comisión Municipal de Derechos Humanos. Ahora bien, mediante el análisis de lo que ocurre en la praxis se observó que la Comisión Municipal es quien se encarga de la llevar a cabo la declaratoria de la terna.

La ética pública y la defensa de los derechos humanos se vinculan de manera estrecha, puesto que, se ha sostenido que la ética en la política reside en rescatar la dignidad humana (Kung, 1991). De este modo, el fundamento de los derechos humanos coincide con el objeto de la ética pública, ya que mientras los primeros reconocen una serie de prerrogativas que es indispensable garantizar para que las personas vivan con dignidad, la segunda se esfuerza por incidir en la conducta de los gobernantes y servidores públicos para que mediante la aprehensión de determinados valores se conduzcan con respeto a tales derechos. Evidencia de esto, es que se argumenta que los códigos de ética pública tienen que promover “el respeto a los derechos humanos, la libertad, evitar los conflictos de intereses y la discrecionalidad” (Manjarrez, 2007: 2008).

La ética pública es importante dentro de la política y la administración pública porque cultiva valores y moldea el comportamiento las personas encargadas del ejercer la función pública, busca “gobernar sirviendo a la pluralidad de intereses, [por lo cual] el principio por excelencia en el cargo es la desvinculación del interés personal en el servicio al Estado” (Bautista, 2009: 41). En esta perspectiva, las DMDHEM y el resto de las entidades y dependencias de la administración pública municipal han de impulsar la ética pública, teniendo como un elemento central el respeto a los derechos humanos, a través de códigos específicos en la materia y acciones de estudio, divulgación, promoción y protección. Esto, a consecuencia de que “la confianza entre las instituciones y las personas no se logra multiplicando los controles, sino reforzando los hábitos y las convicciones” (Cortina, 1998: 160).

4.2.5 Autonomía de las Defensorías Municipales de Derechos Humanos

La autonomía de las instituciones dedicadas a la promoción y defensa de los derechos humanos es un elemento ineludible para el adecuado cumplimiento de sus objetivos, debido a que la doctrina puntualiza que estos organismos tienen que ser independientes política, económica y administrativamente; para lo cual, requieren contar con un presupuesto propio para el pago de su personal y de sus gastos institucionales, así como regir su actuar por la Constitución Política y las leyes del lugar (IIDH, 2006: 16). Pese a lo anterior, el diseño institucional de las DMDHEM les concede una autonomía limitada, puesto que, con base en el análisis de su Reglamento y de la

LOMEM se deduce que son órganos desconcentrados al poseer solamente autonomía en sus decisiones y en el ejercicio de su presupuesto.

En función de que las DMDHEM son órganos desconcentrados, éstas forman parte de la administración pública municipal centralizada y, por ello, se argumenta que cuentan con ciertas facultades para actuar o decidir, pero jerárquicamente se subordinan al poder del ayuntamiento. Desde la teoría se plantea que el gobierno central ejerce sobre los órganos desconcentrados “poderes de nombramiento, mando, decisión, vigilancia, disciplinario y poder de dirimir competencias” (Serra, 1997: 469). En el caso de las DMDHEM se validan casi todas las características citadas de la desconcentración, de forma que es notorio que no cuentan con una autonomía plena. Por esta razón, las DMDHEM carecen de una independencia real del ayuntamiento y de una alta credibilidad en su actuación al identificárseles como parte del poder que intentan controlar.

Con lo presentado en el párrafo anterior, es contundente que la desconcentración no es la figura idónea para las DMDHEM, pero tampoco lo es la descentralización porque pese a que otorga autonomía técnica, orgánica y personalidad jurídica y patrimonio propios a determinados organismos (Serna y Ríos, 2003: 6); no se independizan del poder central, en vista de que conserva limitadas facultades de vigilancia y control. (Serra, 1997: 469). Por tanto, las DMDHEM deben modificarse institucionalmente para rebasar los modelos de la desconcentración y la descentralización, ya superados en el ámbito nacional y estatal, y consolidar un diseño que les conceda autonomía plena. En este tenor, se tiene que pensar en otórgales una autonomía similar a la que posee la CNDH y la CODHEM para garantizar su completa independencia del ayuntamiento.

Producto de las variables estudiadas en esta sección en torno a la forma en que el diseño institucional de las DMDHEM propicia una dependencia política del ayuntamiento, en el siguiente cuadro se proponen algunos indicadores para dar cuenta de dicha dimensión de análisis. Esto, como parte del proceso de operacionalización de la capacidad institucional de los organismos municipales de derechos humanos que se pretende efectuar en esta investigación.

Cuadro 5. Indicadores para operacionalizar la dimensión política de la capacidad institucional de los organismos municipales de derechos humanos.

Dimensión (subíndice)	Indicador	Objetivo
Subíndice de independencia política (SIP): Medir el nivel independencia política que posee el organismo municipal de derechos humanos respecto al ayuntamiento y, especialmente, al presidente municipal.	Fortaleza del ayuntamiento (FA)	Mide el apoyo de facto que tiene el presidente municipal dentro del ayuntamiento.
	Alternancia en el gobierno municipal (AGM)	Mide el nivel de alternancia en el gobierno del municipio donde se desempeña el organismo municipal de derechos humanos.
	Perfil del titular (PT)	Mide la capacidad de la persona que ocupa la titularidad del organismo municipal de derechos humanos.
	Proceso de designación del titular (PDT)	Mide el nivel de imparcialidad en el proceso de designación del titular del organismo municipal de derechos humanos.
	Ética pública en la administración pública municipal (EAPM)	Mide el compromiso de los servidores públicos municipales con la ética pública y los derechos humanos.
	Autonomía (A)	Mide el nivel de autonomía que posee el organismo municipal de derechos humanos.

Fuente: Elaboración propia. Nota: El desarrollo completo del Índice de Capacidad Institucional de los Organismos Municipales de Derechos Humanos (ICIMDH) puede consultarse en el [ANEXO I](#).

Acorde al análisis de la dimensión política de las DMDHEM se aprecia que existe una fuerte dependencia con el ayuntamiento. Algunos elementos que contribuyen a la configuración de tal supeditación es el peso que tiene el presidente municipal en la toma de decisiones al tener mayoría dentro del ayuntamiento, el bajo nivel de alternancia que existía hasta antes de las elecciones de 2018 en los gobiernos municipales, la carencia de mecanismos para asegurar la capacidad del defensor y la influencia que tiene el presidente municipal en la designación del mismo. Igualmente, se identificó que hay municipios que no cuentan con un código de ética que impulse el respeto de los derechos humanos, por lo que su nivel de compromiso con estos es escaso. Así, se concluye que diseño institucional de las DMDHEM permite una serie de prácticas discrecionales y establece condiciones que minan la autonomía de estos órganos en favor de los intereses del ayuntamiento.

4.3 Dependencia económica

Con base en las formulaciones de la ONU (1994), la ACNUDH (2010) y el IIDH (2002) sobre el modelo del *ombudsman*, se observa que la independencia económica constituye una condición

esencial para alcanzar sus fines. Aunque la teoría argumenta que los organismos de promoción y defensa de los derechos humanos deben contar con los recursos suficientes para el desarrollo de sus actividades y ejercer un control directo sobre los mismos, en el caso de las DMDHEM existen un conjunto de variables que las hacen económicamente dependientes del ayuntamiento. Desde el enfoque neoinstitucional, es preciso identificar cuáles son las restricciones económicas bajo las que operan las DMDHEM para estar en posición de sugerir cambios a su diseño institucional. Por esta razón, en la siguiente figura se muestran las variables sobre las que se ahondará para observar cómo se configura la dependencia económica que sufren las DMDHEM.

Figura 16. Dependencia económica de las DMDHEM respecto al ayuntamiento.



Fuente: Elaboración propia.

4.3.1 Proceso de asignación del presupuesto a las Defensorías Municipales de Derechos Humanos

La autonomía presupuestal es un elemento necesario para que los organismos de derechos humanos “ejercen sus funciones con total independencia de los demás poderes, pues sin ella se dificulta la puesta en marcha de programas y políticas, así como el adecuado funcionamiento [de los mismos]” (Rodríguez y Cano, 2006: 26). Aparte de la libertad para ejercer y modificar el presupuesto, un elemento en el que se refleja la autonomía presupuestal es en el proceso de asignación, debido a que organismos con autonomía como la CNDH y la CODHEM tienen facultad para elaborar su anteproyecto anual de egresos y enviarlo al ejecutivo para su integración y aprobación dentro del presupuesto general.

La situación de las DMDHEM es contraria al caso de la CNDH y de la CODHEM porque carecen de autonomía presupuestal y, por eso, su proceso de asignación está limitado y depende de la voluntad del ayuntamiento. Lo anterior, supedita económicamente a las DMDHEM y genera un espacio para la discrecionalidad, puesto que abre la posibilidad a que las autoridades se apoderen de estos organismos, “olvidando sus fines públicos para convertirlas en instrumentos de intereses de redes políticas vinculadas a otros campos de la vida social” (Lachenal, Martínez y Moguel, 2009: 49). A causa de que el presupuesto de las DMDHEM es formulado y aprobado por el ayuntamiento en una sesión de cabildo, la incidencia de éstas en dicho proceso es reducida o nula y, por eso, el cumplimiento de sus objetivos a falta de recursos es un problema que escapa de su margen de acción.

El ROFDMDH concede a estos órganos en su artículo 9, fracción I, la posibilidad de elaborar y entregar propuestas al ayuntamiento para que éste las considere en el presupuesto de egresos que aprueba anualmente; sin embargo, dichas propuestas no son vinculatorias. En esta tesitura, se aprecia que dada la naturaleza jurídica de las DMDHEM únicamente tienen autonomía en el ejercicio de su presupuesto, más no en su formulación; es decir, se limitan a administrar libremente los recursos que desde la perspectiva del ayuntamiento son los suficientes para su desarrollo. Así, es indispensable modificar el diseño institucional de las DMDHEM para que tengan la facultad de elaborar su presupuesto anual de egresos y participar activamente en su aprobación; esto, con la finalidad de que dispongan de los fondos necesarios para ejecutar sus tareas y conseguir sus objetivos.

4.3.2 Proporción del presupuesto asignada a las Defensorías Municipales de Derechos Humanos

Desde la perspectiva teórica no existe una propuesta sobre la magnitud del presupuesto que los gobiernos deben destinar a los organismos de derechos humanos, pues en la doctrina solamente se menciona que se les tienen que proporcionar los recursos suficientes para que, de modo razonable, “la organización logre mejorar su funcionamiento y el cumplimiento de su mandato de forma gradual y progresiva” (ACNUDH, 2010: 48). Atendiendo a este planteamiento, se percibe que el diseño de la CNDH no cuenta con ningún mecanismo vinculado directamente a la cantidad de recursos que se le asignan. La situación de la CODHEM es distinta, ya que el artículo 12 de su Ley

establece que “el presupuesto operativo básico del Organismo que apruebe la Legislatura del Estado para cualquier ejercicio fiscal, debe ser razonablemente mayor al correspondiente al año inmediato anterior”.

Las DMDHEM, al igual que los organismos de derechos humanos en ámbito estatal y nacional, demandan “contar con un presupuesto óptimo, con una infraestructura suficiente, con una estructura administrativa eficiente y con personal capacitado” (Monsiváis y Breña, 2011: 473); todo esto, para poder concretar su objeto. Pese a estos requerimientos, las DMDHEM carecen de un diseño institucional que les permita asegurar los recursos indispensables para realización de sus actividades; en virtud de que, la asignación es realizada por el ayuntamiento y la legislación no incluye mecanismos para determinar los mínimos a observar en el presupuesto que se les otorga. Este hecho origina que las DMDHEM dependan económicamente del ayuntamiento, pues el volumen de sus recursos se sujeta a la voluntad de éste.

Para el ejercicio presupuestal 2018 se le destinó a la CODHEM el 0.0088% del presupuesto total del Estado de México, mientras que a la CNDH se le otorgó el 0.0385% del presupuesto de egresos la federación. De lo anterior, se deduce que a la CNDH se le asignó más de cuatro veces el porcentaje que le fue concedido a la CODHEM; con esto se aprecia que, en la práctica tampoco existe un patrón uniforme sobre la proporción de recursos que tienen que asignarse a los organismos de derechos humanos. A pesar de que no hay un consenso teórico ni empírico sobre el presupuesto de este tipo de organismos, es imperioso hacer un esfuerzo por incorporar en el diseño institucional de las DMDHEM mecanismos para garantizar condiciones mínimas. Ello, con el fin de que dichos órganos dispongan económicamente de todo lo requerido para el desempeño de sus atribuciones y se termine con la dependencia que existe con el ayuntamiento en este aspecto.

4.3.3 Sueldo de los titulares de las Defensorías Municipales de Derechos Humanos

El desarrollo teórico sobre las características ideales del *ombudsman* no ha profundizado sobre el sueldo del titular como un elemento del diseño institucional que intervine en su capacidad, ya que se ha puesto más atención en el perfil como principal factor para asegurar un correcto desempeño

de sus funciones (Rodríguez y Cano, 2006). Desde la perspectiva de la Nueva Gestión Pública, que incorporó al gobierno una serie de técnicas e instrumentos propios del sector privado se reconoció que el sueldo de los trabajadores al servicio del Estado es un incentivo importante para mejorar la eficacia de las entidades públicas (Rincón, 2013: 60 – 63). En este sentido, se asume que el sueldo de las personas al frente de los organismos de derechos humanos es una variable de tipo económico que se determinada en su diseño e incide indirectamente sobre su capacidad institucional.

En el caso de las DMDHEM, el art. 147 C de la LOMEM establecía hasta el 15 de junio de 2016 que “(...) las percepciones del Defensor Municipal de Derechos Humanos no podrán ser inferiores a las que correspondan al nivel de director de área en cada ayuntamiento”; no obstante, como en la mayoría de los municipios no se cumplía con esta disposición el congreso local la derogó. En la actualidad la definición del monto al que asciende el sueldo del defensor municipal es una decisión unilateral del presidente municipal, situación que abre la puerta a la discrecionalidad. Por tal motivo, los defensores municipales se encuentran en un estado de incertidumbre e indefección en cuanto a la retribución que perciben como servidores públicos.

A consecuencia de que el sueldo de los defensores municipales de derechos humanos en los municipios mexiquenses es una cuestión no definida por el marco jurídico y dejada al arbitrio de los presidentes municipales es indispensable que se modifique su diseño institucional. Lo anterior, con el propósito terminar con la incertidumbre y brindar certeza a estos servidores públicos sobre su situación económica, así como, convertir el sueldo en un factor que incentive a las personas más capacitadas a trabajar como defensores municipales. Este cambio en el diseño institucional de las DMDHEM es relevante, porque resulta injusto que a pesar de que los defensores cumplen con responsabilidades equiparables a las de un director de área su sueldo en ocasiones es inferior; circunstancia que, a su vez genera malestar en el desempeño de sus actividades.

4.3.4 Mecanismos de rendición de cuentas sobre el presupuesto ejercido

La rendición de cuentas (traducida del inglés *accountability*) se ha constituido como uno de los elementos centrales de las democracias contemporáneas, pues “en su realización encontramos uno de los principales instrumentos para controlar el abuso del poder y garantizar que los gobernantes

cumplan con transparencia, honestidad, eficiencia y eficacia el mandato hecho por la ciudadanía”. (Ugalde, 2016: 9) De acuerdo a esta postura, se tiene que los organismos de protección y defensa de derechos humanos al ser parte de los órganos del Estado están obligados a informar a los ciudadanos sobre sus actos y decisiones. Para entender porque en el caso de las DMDHEM la rendición de cuentas no está cumpliendo con su cometido, es forzoso partir de una definición clara que aporte categorías de análisis.

Lejos de denotar una técnica puntual para domesticar al poder, la rendición de cuentas abarca de manera genérica tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos de poder: obliga al poder a abrirse a la inspección pública; lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y lo supedita a la amenaza de sanciones. (Schedler, 2008: 13)

La definición anterior, permite identificar las dos dimensiones básicas de la rendición de cuentas, por un lado, la obligación de políticos y servidores públicos de informar sobre sus decisiones y justificarlas públicamente (*answerability*), y por otro, la capacidad de sancionar a aquellos que violen tales deberes (*enforcement*). También, es útil indicar que la teoría destaca tres tipos de rendición de cuentas: la transversal o diagonal que se produce cuando los ciudadanos recurren a las instituciones de gobierno para conseguir un control más eficaz de las acciones del Estado y participar en actividades como la formulación de políticas, elaboración de presupuestos y control de gastos; la horizontal que somete a los servidores públicos a un sistema de pesos y contrapesos por parte de los organismos gubernamentales; y la vertical que responsabiliza a los políticos y servidores públicos ante el electorado o la ciudadanía. (Transparencia Internacional, 2009: 2)

Respecto a la responsabilidad que tienen las DMDHEM en materia de rendición de cuentas hay que puntualizar que éstas poseen instrumentos para informar y justificar sus decisiones. Dentro de estos, se encuentra el informe anual de actividades que tiene que presentar por escrito el titular al ayuntamiento respetivo, del cual debe turnar copia a la CODHEM a través de su Secretaría General (art. 147 N LOMEM). Adicionalmente, las DMDHEM deben entregar, por medio del SIDEMUN, informes trimestrales a la CODHEM que aporten elementos para evaluar el avance y cumplimiento de su Plan Anual de Trabajo (art. 16 ROFDMDH).

En relación a los elementos de coacción de la rendición de cuentas, cabe mencionar que los servidores públicos de las DMDHEM son sujetos a sanciones de carácter administrativo por actos u omisiones contrarias al correcto desempeño de su encargo, dichas sanciones son impuestas como resultado de la investigación de alguna de las siguientes dependencias: la Secretaría de la Contraloría del Estado de México, el órgano interno de control del municipio correspondiente o el Órgano Superior de Fiscalización de la entidad. Sumado a las responsabilidades administrativas a las que son sujetos los servidores públicos que integran las DMDHEM, igual que el resto de los burócratas, estos pueden ser responsables penalmente por incurrir en un delito y civilmente por causar daños patrimoniales derivados de actos ilícitos (Gamboa y Valdés, 2007: 8 – 9).

Una vez expuestos los elementos y fines de la rendición de cuentas, y aclarados los instrumentos mediante los cuales las DMDHEM cumplen con esta responsabilidad; es posible argumentar que en este caso la rendición, además prevenir y corregir los abusos del poder, permite que se utilice para transgredir la actuación de las DMDHEM. El diseño actual de la rendición de cuentas de las DMDHEM posibilita que los ayuntamientos ejerzan un control sobre estos órganos, en virtud de que entregan cuentas al poder cuyos abusos en contra de los derechos humanos intentan evitar y reparar. El sometimiento de las DMDHEM al ayuntamiento, propiciado por el actual esquema de rendición de cuentas, se explica por la carencia de un órgano interno de control propio y por el informe anual de actividades que proporciona el titular al ayuntamiento.

En razón de que las DMDHEM deben entregar anualmente un informe sobre sus actividades al ayuntamiento y de que se sujetan al órgano interno de control de este último, se aprecia que estos mecanismos de rendición de cuentas no cumplen del todo con su objetivo. El actual esquema de rendición limita la autonomía con la que operan las DMDHEM al concederle al ayuntamiento la oportunidad de hacer observaciones respecto a su funcionamiento y a sus resultados, así como de sancionar administrativamente a su titular y demás personal. A consecuencia de lo anterior y de que el municipio no posee un órgano legislativo que asegure una rendición de cuentas horizontal eficaz, se requiere de un mecanismo en el que no intervenga el ayuntamiento, que se fortalezca el papel de la CODHEM y se incluya la participación de la ciudadanía.

Derivado del análisis realizado en este apartado sobre los aspectos de la dimensión económica que se vinculan con la capacidad institucional de las DMDHEM, en el cuadro de abajo se proponen una serie de indicadores que buscan medir la independencia económica que poseen este tipo de órganos respecto al ayuntamiento. Ello, a causa de que se han identificado algunos elementos del diseño de las DMDHEM que pueden afectar económicamente el cumplimiento de sus objetivos y atribuciones.

Cuadro 6. Indicadores para operacionalizar la dimensión económica de la capacidad institucional de los organismos municipales de derechos humanos.

Dimensión (subíndice)	Indicador	Objetivo
Subíndice de independencia económica (SIE): Medir el nivel independencia económica que tiene el organismo municipal de derechos humanos en relación al ayuntamiento.	Proceso de asignación del presupuesto (PAP)	Mide el grado de influencia que tiene el titular del organismo municipal de derechos humanos en el proceso de asignación del presupuesto, así como la imparcialidad en la formulación del mismo.
	Recursos disponibles (RD)	Mide el nivel de recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos de los que dispone el organismo municipal de derechos humanos para el cumplimiento de sus objetivos y atribuciones.
	Suficiencia presupuestal (SP)	Mide el nivel de suficiencia presupuestal que tiene el organismo municipal de derechos humanos para cumplir con sus objetivos y atribuciones.
	Sueldo del titular (ST)	Mide el grado de certidumbre del sueldo del titular del organismo municipal de derechos humanos, así como la congruencia de éste con su cargo y responsabilidades.
	Mecanismos de rendición de cuentas (MRC).	Mide el grado en que los instrumentos de rendición de cuentas a los que está sujeto el organismo municipal de derechos humanos contribuyen a prevenir y sancionar sus abusos, abrirse a la inspección pública e informar sobre sus actividades, y no a controlar dolosamente su actuación por parte del ayuntamiento.

Fuente: Elaboración propia. Nota: El desarrollo completo del Índice de Capacidad Institucional de los Organismos Municipales de Derechos Humanos (ICIMDH) puede consultarse en el [ANEXO I](#).

A partir del análisis de la dimensión económica se percibe que las DMDHEM presentan una alta dependencia respecto del ayuntamiento, ya que el presupuesto es formulado y aprobado por éste; el defensor puede presentar una propuesta, pero no tiene un efecto vinculante. Las Defensorías operan en un estado de incertidumbre respecto a sus recursos y el monto de su presupuesto, en razón de que no existen mecanismos que definan cuáles son los mínimos de los que deben disponer. El sueldo del titular de la Defensoría se sujeta a la voluntad del presidente municipal, pues no está fijado dentro de la normatividad aplicable. Encima, las DMDHEM rinden cuentas al ayuntamiento, situación que

es un contrasentido al ser el órgano cuyos abusos tratan de prevenir o sancionar. Todo esto, permite entender la forma en que el control económico que ejerce el ayuntamiento sobre las Defensorías vulnera la capacidad con la que éstas cuentan para ejecutar sus tareas.

4.4 Contexto social de los municipios del Estado de México

La promoción y defensa de los derechos humanos atiende a principios generales, dado que estas prerrogativas son de carácter universal. No obstante, a pesar de que los derechos humanos son inherentes a todas las personas e imponen una serie de obligaciones a las autoridades, es importante que las acciones de promoción y defensa de estos derechos consideren el contexto social en que se desarrollan para tener un mejor resultado. Conforme a los planteamientos del neoinstitucionalismo, se sostiene que las DMDHEM tienen que ser conscientes de su entorno institucional para incorporar en su diseño y en sus planes de trabajo acciones que permitan modificar las prácticas, valores y conductas de los actores en beneficio de los derechos humanos; así como, brindar una atención focalizada a los problemas prioritarios. Por eso, en el siguiente esquema se indican diversos factores que provocan que las DMDHEM no conozcan a profundidad su contexto social.

Figura 17. Limitaciones de las DMDHEM para integrar en su diseño institucional el contexto social en el que se desarrollan.



Fuente: Elaboración propia.

4.4.1 Particularidades de los municipios del Estado de México según su tipo

México es un país con una amplia extensión territorial, solo la superficie continental es 1,960,189 km².⁷⁷ Los estados de la república toman como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre, en total existen 2447 municipios.⁷⁸ Por su parte la Ciudad de México, basa su división territorial y organización político – administrativa en 16 demarcaciones territoriales.⁷⁹ Cada uno de los municipios o demarcaciones territoriales de los que se integran las entidades federativas presenta variaciones entre sí, en función de su complejidad social y económica (IILSR, 2001: 65); por este motivo, se estima pertinente recurrir a una clasificación para poder agrupar a estas unidades político – administrativas en función de características comunes.

Conforme al art. 1º constitucional “todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos (...)”; empero, para el cumplimiento de esta labor es forzoso comprender que las diferencias sociales y económicas dentro del territorio en el cual tienen competencia las autoridades implica retos específicos. La Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad (2012: 59),⁸⁰ indica que los gobiernos locales han brindar y promover la creación de servicios públicos de calidad que garanticen a todos sus habitantes, al menos “la formación, el acceso a la salud, la vivienda, el agua y el saneamiento, la energía y una alimentación suficiente”. En este tenor, el respeto, ejercicio y defensa de los derechos humanos es un objetivo de todas las autoridades; sin embargo, el modo de conseguirlo demanda considerar las particularidades del contexto en el que se desenvuelven.

Diversos organismos internacionales, como el IIDH (2006), la ACNUDH (2010) y la CGLU (2012) argumentan que la promoción y defensa de los derechos humanos tiene que poner especial atención en los grupos vulnerables y en situación de riesgo, pues son más susceptibles a ser relegados del

⁷⁷ INEGI (2016b) “Extensión territorial de México” en *Cuéntame INEGI*. [En línea]. México, disponible en: <http://cuentame.inegi.org.mx/territorio/extension/default.aspx?tema=T> [Consultado el 02 de julio de 2018]

⁷⁸ INEGI (2017b) “Catálogo Único de Claves de Áreas Geoestadísticas Estatales, Municipales y Localidades” en *Marco Geoestadístico Nacional INEGI*. [En línea]. México, disponible en: <http://www.inegi.org.mx/geo/contenidos/geoestadistica/CatalogoClaves.aspx> [Consultado el 02 de julio de 2018]

⁷⁹ Art. 52, inciso 4 de la Constitución Política de la Ciudad de México.

⁸⁰ CGLU (2012) *Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad*. Adoptada por el Consejo Mundial de CGLU, reunido en Florencia (Italia) en diciembre de 2011. [En línea]. Barcelona, disponible en https://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/CISDP%20Carta-Agenda%20Sencera_FINAL_1.pdf [consultado el 03 de abril de 2018]

pleno ejercicio de sus derechos y de sufrir violaciones a los mismos. Para comprender porque de acuerdo al contexto económico y social de los distintos municipios, la presencia de los grupos vulnerables y en situación de riesgo varía entre uno y otro; a continuación, se enlistan las características de los tipos de municipios que han sido definidos a nivel teórico:

Cuadro 7. Características de los municipios mexicanos según su tipo.

MUNICIPIOS METROPOLITANOS	MUNICIPIOS URBANOS	MUNICIPIOS EN TRANSICIÓN	MUNICIPIOS RURALES	MUNICIPIOS MARGINADOS
<ul style="list-style-type: none"> • Más del 50% de la población habita en localidades con más de 100,000 habitantes y la población general es mayor a los 150,000 habitantes. • Población preponderantemente urbana de más de 90%. • Fuerte demanda de todo tipo de satisfactores. • Suficiencia en la oferta de servicios de más del 90%. • Altos valores del suelo urbano. • Especulación de las zonas circundantes a las áreas urbanas. • Fuerza de trabajo dedicada eminentemente a los servicios e industria. • Alto nivel de ingresos per cápita en promedio. • Contaminación ambiental. • Altas densidades de población. • Concentración de actividades terciarias. • Integración física entre localidades de varios municipios. • Tendencia a la saturación urbana. 	<ul style="list-style-type: none"> • Más del 50% de la población reside en localidades de 15,000 a 100,000 habitantes, con una población general entre los 30,000 y 150,000 habitantes. • Población preponderantemente urbana de más de 60%. • Fuerte demanda de satisfactores. • Insuficiencia en la oferta de servicios. • Altos valores de suelo urbano. • Especulación en las áreas urbanas. • Fuerza de trabajo y producción eminentemente industrial. • Alto nivel de ingresos per cápita. • Contaminación ambiental. • Altas densidades de población. • Concentración de las actividades industriales. • Crecimiento desordenado de sus localidades. • Tendencia a la integración física entre localidades de varios municipios. • De 50,000 a 300,000 habitantes. • Sus asentamientos humanos se caracterizan por existir más de dos poblados importantes y poblados regulares. • En servicios públicos de agua potable, alcantarillado, vialidad y alumbrado público, se caracterizan porque el 70% de la población ya cuenta con este servicio. • Existencia de parques y jardines. • Suficientes escuelas, museos, centros culturales y sociales y centros de salud. 	<ul style="list-style-type: none"> • Más del 50% de la población habita en localidades de 2,500 a 15,000 habitantes, con una población general que oscila entre los 10,000 y 30,000 habitantes. • Cambios en la estructura de los asentamientos humanos con tendencia a la urbanización. • Fuerte presión sobre todo de tipo de infraestructura. • Cambios en la dieta promedio con tendencia a la sustitución del consumo del maíz por otros productos. • Densidades medias de población. • Ingresos per cápita de nivel intermedio. • Producción compartida para el autoconsumo y el intercambio, principalmente de actividades primarias y manufacturas. • Fuertes movimientos migratorios locales y hacia las áreas urbanas. • Especulación con el suelo urbano. • Incipiente actividad industrial. • Sus asentamientos humanos se caracterizan por ser poblados pequeños y una comunidad importante. • En servicios públicos de agua potable y alcantarillado, se caracterizan por existir insuficiencia en este servicio. • Servicio insuficiente en alumbrado público y vialidad en la mayor parte de los centros de población. • Servicios insuficientes en parques, jardines, escuelas, 	<ul style="list-style-type: none"> • Más del 50% de la población reside en localidades menores de 2,500 habitantes con una población general menor a 20,000 habitantes. • Producción agrícola para autoconsumo. • Bajos niveles de ingreso per cápita promedio. • Mínima producción de los productos agropecuarios. • Bajas densidades de población. • Incomunicación de gran parte de los municipios. • Emigración de la población a los principales centros de población. • Menos de 15,000 habitantes. • Sus asentamientos humanos se caracterizan por ser poblados pequeños dispersos. • En servicios públicos de agua potable, se caracterizan por existir carencia e insuficiencia en este servicio. • Carencia en el servicio de alcantarillado. • Servicio insuficiente en alumbrado público. • Carencia en vialidad parques y jardines. • Insuficientes escuelas. • Carencia en museos, centros culturales y sociales, canchas 	<ul style="list-style-type: none"> • Población en localidades menores a 5,000 habitantes, alto grado de analfabetismo, pobreza extrema y carencia de alimentación, falta o deficiencia en infraestructura y servicios públicos, vivienda precaria y población ocupada con ingresos menores a dos salarios mínimos. • Fuerte dispersión de la población. • Lejanía de centros de población de mediana importancia. • Falta de medios de comunicación. • Inexistencia de infraestructura básica. • Potencial económico no explotado. • Pobreza en sus economías públicas. • Inexistencia o inadecuación en sistemas de recaudación y gasto. • Obsolescencia de la legislación que norma sus actos. • Falta de la organización interna y de la población.

	<ul style="list-style-type: none"> • Deficiencia en la eliminación de basura. • Suficientes mercados, rastros y panteones con una prestación de servicio deficiente. 	museos, centros culturales y sociales, canchas deportivas, centros de salud y mercados. <ul style="list-style-type: none"> • Servicio deficiente en rastro y panteón. 	deportivas, centros de salud, mercados y rastros. <ul style="list-style-type: none"> • Deficiente aseo urbano. 	
--	--	--	---	--

Fuente: Elaboración propia con base en Pérez (2014: 257, 325, 328, 331 y 335).

Del análisis de las características de los diversos tipos de municipios que existen en el Estado de México se aprecia que los marginados, rurales y en transición son los que presentan mayores carencias en la prestación de servicios públicos a causa, en parte, de la dispersión de la población y el costo de llevar dichos servicios a todos. Desde una perspectiva contemporánea de la vulnerabilidad social, se puede entender que la ausencia de servicios públicos no solo implica la insatisfacción de necesidades centrales o materiales, sino una limitación en el ejercicio de los derechos humanos de las personas (Ruiz, 2012: 70).

Los municipios marginados, rurales y en transición tienden más a la presencia de grupos vulnerables y en situación de riesgo como resultado de los altos niveles de pobreza y desigualdad económica; además, de la inobservancia de determinados derechos humanos por la falta de acceso a los servicios públicos. No obstante, la pobreza, la desigualdad económica y, en efecto, la existencia de grupos vulnerables no son fenómenos exclusivos de los municipios enunciados en la primera línea, ya que también afectan a los municipios urbanos y metropolitanos. De esta manera, los organismos dedicados a la promoción y defensa de los derechos humanos han de considerar los caracteres específicos del contexto social de cada municipio para tener un diagnóstico que guíe sus acciones.

Con base en lo expuesto se analizó el actual diseño institucional de las DMDHEM a fin de conocer los aspectos característicos que incorpora para la promoción y defensa de los derechos humanos en los municipios marginados (2), rurales (10), en transición (30), urbanos (3) y metropolitanos (80) de la entidad (Pérez, 2014: 230). De esta revisión se concluye que las DMDHEM no integran ningún elemento asociado con las particularidades de los municipios antes nombrados, únicamente se determina que tienen que promover los derechos de todos los grupos vulnerables (art. 147 K, fr. XVII LOMEM). En esta tesitura, es imperioso que las DMDHEM cambien su diseño institucional para incluir una serie de incentivos, reglas, mecanismos, procedimientos y programas con el objeto de contar con una mayor capacidad para la realización de sus atribuciones.

4.4.2 Pobreza y desigualdad económica

En el año 2016 existían en México 53,418,151 personas en situación de pobreza,⁸¹ de las cuales 9,375,581 vivían en condiciones de pobreza extrema, estas cifras representaban el 43.6% y 7.6% de la población total, respectivamente (CONEVAL, 2017). En relación a la desigualdad económica,⁸² en el año 2016 México tenía un coeficiente de Gini de 0.498;⁸³ una razón del ingreso de 3.2, lo que significa que los ingresos per cápita de la población no pobre y no vulnerable son 3.2 veces los ingresos per cápita de la población en pobreza extrema; y el 14.6% de su población vivía en una entidad polarizada, es decir en una entidad con una tercera parte o más de su población en municipios con condiciones favorables en sus viviendas, ingresos y nivel educativo y, al mismo tiempo, con otra tercera parte o más en condiciones precarias dentro de estos rubros (CONEVAL, 2017). Todo lo anterior, ilustra los altos niveles de pobreza y desigualdad que existen en el país.

El Estado de México no es una de las entidades más pobres y desiguales del país, pues se encuentra por debajo de la media nacional en casi todos los indicadores citados en el párrafo que antecede. La población en situación de pobreza para el año 2016 en el Estado de México era de 47.9% y en pobreza extrema de 6.1%; en lo que corresponde a la desigualdad esta entidad presentaba un coeficiente de Gini de 0.414 (CONEVAL, 2017); también, cabe señalar que su nivel de rezago social era bajo según las estadísticas del CONEVAL (2016a). Pese a lo mencionado, la situación en el ámbito municipal no es la óptima porque en 2015 existían 85 municipios con más de la mitad de la población en condiciones de pobreza, mientras que, en 28 de ellos una cuarta parte o más de los habitantes eran pobres extremos (CONEVAL, 2016b). A todo eso, se añade que 42 municipios (33.6%) son marginados, rurales o en transición; hecho que aumenta la posibilidad de un contexto con altos índices de pobreza y desigualdad económica (Pérez, 2014: 230).

⁸¹ El CONEVAL (2018) define que una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en alguno de los seis indicadores siguientes: rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.

⁸² La desigualdad económica es la diferencia en cómo se distribuyen los activos, el bienestar o los ingresos entre la población” (OCDE, 2015b; Galindo y Ríos, 2015: 2); también, se entiende como “la dispersión que existe en la distribución de ingreso, consumo o algún otro indicador de bienestar” (Litchfield, 1999; citado en Galindo y Ríos, 2015: 2).

⁸³ En el ranking de 2015 de la OCDE México fue el país con mayor desigualdad en la distribución del ingreso.

La importancia de puntualizar las condiciones de pobreza y de desigualdad económica que existen en México y, en especialmente, en el Estado de México y sus municipios, radica en que la teoría ha argumentado que estas variables tienen que ser consideradas en el respeto, ejercicio y defensa de los derechos humanos, muestra de ello es que la Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad sostiene que “la extrema pobreza constituye en sí un atentado a los derechos humanos” (2012; 52). De este modo, se afirma que la pobreza y la desigualdad económica que priva en la mayoría de los municipios mexiquenses impone a los órganos encargados de la promoción y defensa de los derechos humanos en este ámbito de gobierno un conjunto de avatares, dado que estos fenómenos favorecen la presencia de grupos vulnerables y en situación de riesgo, la falta de servicios públicos, conductas discriminatorias, abusos de autoridad y demás violaciones a derechos humanos.

El diseño institucional de las DMDHEM no dispone de elementos específicos para responder a las exigencias infligidas por la pobreza y la desigualdad económica que impera en los municipios mexiquenses. En torno a este asunto, el diseño de estos órganos únicamente contempla que se deben “realizar investigaciones y diagnósticos en materia económica, social, cultural y ambiental, relacionados con la observancia y vigencia de los derechos humanos, para el planteamiento de políticas públicas y programas que se traduzcan en acciones que en la esfera de su competencia aplique el municipio” (art. 147 k, fr. XVI LOMEM). Empero, no se indica cómo han de realizarse dichas investigaciones y cuál es el grado de vinculación de las propuestas que se generen sobre las políticas y programas municipales. En virtud de esto, es primordial hacer modificaciones al diseño institucional de las DMDHEM para permitirles una mayor capacidad de reacción ante los retos en derechos humanos asociados a la pobreza y la desigualdad económica de cada municipio.

4.4.3 Grupos vulnerables y en situación de riesgo

Los grupos vulnerables son definidos dentro de la Agenda Nacional de Derechos Humanos como “ciertas personas o grupos, quienes, por su edad, sexo, estado civil y origen étnico, entre otras, se encuentran en riesgo de sufrir violaciones a sus derechos humanos y que les impide incorporarse al desarrollo y acceder a mejores niveles de bienestar, colocándolos (...) en una situación de desventaja” (CNDH, 2013: 18). De esa manera, la vulnerabilidad es una condición, que más allá de la pobreza, limita el pleno desarrollo de las personas y el ejercicio de sus derechos humanos. Existen

sectores de la sociedad que por ciertas características o circunstancias poseen una mayor probabilidad de que sus derechos humanos sean violados, a continuación, se enlistan algunos de ellos:

Cuadro 8. Grupos vulnerables y en situación de riesgo.

Grupos vulnerables y en situación de riesgo			
Migrantes desplazados	y Personas con VIH/SIDA	Indígenas	Personas en reclusión
Víctimas de delitos	Niños, niñas y adolescentes	Personas desaparecidas	Adultos mayores
Mujeres violentadas por razones de género	Periodistas y defensores de derechos humanos	Personas con preferencia sexual distinta a la heterosexual	Personas con discapacidad

Fuente: Elaboración propia con base en la Agenda Nacional de Derechos Humanos (2013) y la CNDH (2017b).

Del análisis de los Principios de París (ONU, 1994) se deduce que estos reconocen la obligación de los organismos de derechos humanos de “proteger y promover los derechos de grupos específicos, incluidos los grupos vulnerables por razón de su sexo, edad, discapacidad, orientación sexual, condición de migrante u otra característica de carácter minoritario” (ACNUDH, 2010: 24). En este mismo sentido, los Principios rectores de Gwangju para una Ciudad de Derechos Humanos (CGLU, 2014) señalan dentro su postulado número 2 que los gobiernos locales deben implementar políticas dirigidas a “(...) disminuir la desigualdad y empoderar a los grupos marginados y vulnerables incluyendo a los inmigrantes y a las personas que no tienen reconocida la ciudadanía”. Lo antes citado, es una prueba de la especial atención que los organismos de derechos humanos han de proporcionar a los grupos vulnerables y en situación de riesgo dadas sus características particulares.

En relación a los grupos vulnerables y en situación de riesgo el diseño institucional de las DMDHEM, solamente contempla dos acciones respecto a estos sectores de la población:

- ❖ *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. (Art. 147 K, fr. XII LOMEM)*
- ❖ *Promover los derechos de la niñez, de los adolescentes, de la mujer, de los adultos mayores, de las personas en discapacidad, de los indígenas y en sí, de todos los grupos vulnerables. (Art. 147 K, fr. XVIII LOMEM)*

Conforme a lo señalado se argumenta que los elementos que contempla el diseño institucional de las DMDHEM respecto a los derechos humanos de los grupos vulnerables y en situación de riesgo son sumamente escasos. Por tanto, se considera esencial efectuar un cambio al diseño de estos órganos con la intención de integrar algunos programas y mecanismos dirigidos, específicamente, a los sectores más susceptibles de sufrir violaciones a sus derechos humanos. Por medio de la modificación del diseño institucional de las DMDHEM se espera poder incidir en su organización y funcionamiento, así como en el comportamiento de su personal, de los servidores públicos municipales y de la ciudadanía. Ello, con el propósito de mejorar el estudio, divulgación, promoción, protección y defensa de los derechos humanos, y brindar una atención especial a los sectores más vulnerables.

A partir de los factores sociales revisados en esta sección se observa que el diseño institucional de las DMDHEM no favorece la integración de elementos contextuales, circunstancia que afecta la capacidad que poseen para materializar sus objetivos y atribuciones. De esta forma, en el cuadro siguiente se presentan varios indicadores a través de los cuales se intenta operacionalizar la dimensión social como parte fundamental de la capacidad institucional de este tipo de organismos dedicados a la promoción y defensa de los derechos humanos en el ámbito municipal.

Cuadro 9. Indicadores para operacionalizar la dimensión social de la capacidad institucional de los organismos municipales de derechos humanos.

Dimensión (subíndice)	Indicador	Objetivo
Subíndice de contexto social (SCS): Medir el nivel de conocimiento e integración en la planeación del organismo municipal de derechos humanos de los grupos vulnerables y en situación de riesgo, el grado de pobreza y desigualdad económica, y otras particularidades del municipio en el que tiene competencia.	Particularidades del municipio (PM)	Mide el grado de conocimiento e integración de las características específicas del municipio dentro de la planeación del organismo de derechos humanos competente.
	Pobreza y desigualdad económica (PDE)	Mide el grado de conocimiento e integración de las condiciones de pobreza y desigualdad económica dentro de la planeación del organismo municipal de derechos humanos.
	Grupos vulnerables y en situación de riesgo (GVSR)	Mide el grado de conocimiento e integración de los grupos vulnerables y en situación de riesgo dentro de la planeación del organismo municipal de derechos humanos.

Fuente: Elaboración propia. Nota: El desarrollo completo del Índice de Capacidad Institucional de los Organismos Municipales de Derechos Humanos (ICIMDH) puede consultarse en el [ANEXO I](#).

Con base en el análisis de la dimensión social se tiene como resultado que la actuación de las DMDHEM está dissociada de su contexto. La planeación de las Defensorías no considera las características particulares del municipio de su competencia. Aparte, se observa que las acciones emprendidas por estos órganos no se adecuan a la realidad porque, en la mayoría de los casos, se carece un diagnóstico sobre las condiciones de pobreza y desigualdad económica de la población. Igualmente, se advierte que las DMDHEM no cuentan con un estudio detallado sobre los grupos vulnerables y en situación de riesgo, por lo que es complicado que se les brinde una atención focalizada. En este tenor, la falta de medidas orientadas a la integración del contexto social en la planeación de las Defensorías es una falla de su diseño, dado que al desvincularlas de la realidad en la que operan se limita su capacidad institucional.

4.5 Coordinación con la CODHEM y otros organismos de derechos humanos

El modelo teórico sobre el *ombudsman* precisa que la cooperación y la coordinación entre éste y otros actores públicos, privados y del tercer sector enfocados en cuestiones de derechos humanos es de gran valía, en razón de que hace posible agrupar esfuerzos y realizar una promoción y defensa más amplia de tales derechos. En el caso de las DMDHEM, la coordinación con otros entes es difícil, en vista de que al ser órganos desconcentrados del ayuntamiento carecen de personalidad jurídica para celebrar convenios de colaboración. En esa tesitura, es imprescindible analizar ciertos aspectos que impiden que las DMDHEM se coordinen y cooperen estrechamente con la CODHEM y otros organismos en la materia. A continuación, se expone una figura con elementos del diseño de las Defensorías que menoscaban su coordinación.

Figura 18. Restricciones para la coordinación de las DMDHEM con la CODHEM y otros organismos de derechos humanos.



Fuente: Elaboración propia.

4.5.1 Coordinación entre las Defensorías Municipales de Derechos Humanos y la CODHEM

El estudio, divulgación, promoción, protección y defensa de los derechos humanos es una labor que debe plantearse desde el enfoque de la acción pública, pues esta permite “la construcción y la calificación de los problemas colectivos por una sociedad, problemas que ella puede delegar o no delegar a una o varias agencias gubernamentales, en su totalidad o en parte, así como la elaboración de respuestas, contenidos, instrumentos y procesos para su tratamiento” (Thoenig, 1998; citado en Cabrero, 2005: 19). En esta lógica, las DMDHEM en el cumplimiento de sus atribuciones han de coordinarse con otros actores gubernamentales y sociales con el objetivo de sumar esfuerzos y maximizar su capacidad. Para lo cual, es imprescindible que los arreglos institucionales y las regulaciones específicas favorezcan la cooperación entre los diferentes actores.

El principal organismo gubernamental con el que las DMDHEM tienen que establecer una estrecha cooperación es la CODHEM, ya que convergen parcialmente en su objeto y ámbito de competencia. El fundamento de la coordinación entre estas instancias reside en la Ley de la CODHEM,⁸⁴ el Reglamento de la CODHEM,⁸⁵ la LOMEM⁸⁶ y el ROFDMDH.⁸⁷ Toda esta normatividad, además

⁸⁴ Arts. 13, f. XXIV y XXV; 28, f. XXII, 30, f. III; y 117

⁸⁵ Arts. 17, f. VII y 18, f. II y IV

⁸⁶ Arts. 147 A, 147 C, 147 H, 147 J, 147 K, 147 L, 147 N y 147 O

⁸⁷ Título tercero, arts. 11 – 26.

de la obligación de coordinarse establece una serie de procedimientos y mecanismos de carácter técnico para hacerlo. En función de lo anterior y de la revisión de las disposiciones citadas, se argumenta que la coordinación propuesta esta encamina preponderantemente hacia la supervisión, el control y la evaluación; por lo cual se ciñe a las “soluciones gubernamentales jerárquicamente establecidas y burocráticamente implementadas” (Cabrero, 2005: 20) que busca atacar la acción pública.

Del estudio del esquema de coordinación planteado en el diseño institucional de la CODHEM y las DMDHEM, se percibe que éste se enfoca primordialmente en aspectos adjetivos y no profundiza sobre lo sustantivo; por ejemplo, no existe claridad en torno a quién se va a encargar y cómo se desarrollará el estudio, divulgación, promoción, protección y defensa de los derechos humanos dentro de los municipios mexiquenses. Si bien estas labores implican una cooperación y corresponsabilidad, es preciso que alguien dirija la acción pública para evitar duplicidad de esfuerzos y una dislocación del objetivo a alcanzar. También, se aprecia que la coordinación entre la CODHEM y las DMDHEM tiene implícita una cierta subordinación, puesto que las DMDHEM para prácticamente todas sus actividades deben coordinarse con la CODHEM y someterse a su orientación, control y evaluación.

De conformidad con lo anterior, se argumenta que las DMDHEM son órganos desconcentrados de los ayuntamientos, pero que por sus funciones parecen unidades administrativas de la CODHEM; por ello, no es posible hablar de una coordinación efectiva sino de una subordinación disimulada. Si se continúa entendiendo la coordinación solo en aspectos adjetivos, la existencia de las DMDHEM será cuestionada por su falta de protagonismo en actividades sustantivas. Así, se necesita definir qué del estudio, divulgación, promoción, protección y defensa de los derechos humanos le compete a las DMDHEM y en qué circunstancias cooperan con la CODHEM en un plano de igualdad y en función de sus respectivas capacidades y fines. En este sentido, el desafío “es generar un marco institucional para construir un nuevo contexto de la acción pública local [en derecho humanos], un espacio institucionalizado de intercambio y de generación de acuerdos” (Cabrero, 2005: 43).

4.5.2 Cooperación en el proceso de atención de las presuntas violaciones a derechos humanos

En la actualidad, la incertidumbre y el dinamismo han hecho que el tratamiento de los asuntos públicos, como los derechos humanos, se convierta en algo complejo que demanda un conjunto “de acciones concertadas entre los ámbitos estatales, administrativos y gubernamentales [al constituir], (...) un núcleo de oportunidades y restricciones de los cuales depende la elaboración de respuestas concretas a problemas específicos” (Aguilera, 2012: 197). Bajo esta postura, una actividad sustantiva de los organismos de derechos humanos como la defensa (en *stricto sensu*), requiere de una coordinación efectiva para que el proceso de atención de los expedientes de queja sobre presuntas violaciones a derechos humanos se apegue a la norma, procure la protección más amplia a las personas y llegue a una conclusión justa.

La coordinación entre las DMDHEM y la CODHEM para la defensa de los derechos humanos es un caso especial, debido a que el art. 2 del ROFDMDH establece que estos órganos colaboran en la defensa de los derechos humanos en el municipio que les corresponda, de lo cual se deduce que no están facultados para resolver los expedientes de queja o investigaciones de oficio por presuntas violaciones. Del análisis de la LOMEM⁸⁸ y del ROFDMDH,⁸⁹ se observa que las DMDHEM colaboran, principalmente, con la CODHEM en aspectos procesales de la defensa de los derechos humanos. Algunas actividades de las DMDHEM que dan soporte a la aseveración anterior son: recibir las quejas y formular el expediente para remitirlo a la Visitaduría General que corresponda; informar a la CODHEM sobre presuntas violaciones; verificar que las medidas precautorias o cautelares solicitadas por la CODHEM se cumplan; realizar las diligencias que les solicite la Visitaduría General; y cooperar con la CODHEM en el seguimiento de sus recomendaciones.

Human Rights Watch (2008) señaló que “para que México pueda realizar avances significativos en la protección de los derechos humanos, es fundamental promover una cooperación activa entre los distintos actores que pueden contribuir al proceso”. En este tenor, las DMDHEM deben tener un rol más activo y relevante en la sustanciación de los expedientes de queja o investigaciones de oficio en contra de los servidores públicos del municipio de su adscripción. El art. 147 K, f. VI faculta al

⁸⁸ Art. 147, f. I, II, IV, V, VI y VII.

⁸⁹ Arts. 9, f. XII; 22; 23; y 36.

defensor municipal para practicar conjuntamente con el visitador respectivo las conciliaciones y mediaciones que se deriven de las quejas de las que tenga conocimiento; no obstante, este tipo acciones conjuntas con la CODHEM tienen que extenderse a otras formas de conclusión. Esto, con la finalidad de que las DMDHEM ejerzan una influencia real en la defensa de los derechos humanos dentro de sus municipios.

4.5.3 Coordinación entre las Defensorías Municipales de Derechos Humanos y otros organismos de derechos humanos

Los derechos humanos deben ser tratados como un asunto público de carácter transversal, pues como lo propone el EBDH estos derechos son de vital importancia en todos los ámbitos del Estado y la sociedad (Jiménez, 2007: 35). En razón de que los derechos humanos son un tema del interés de todas las autoridades en cada uno de los ámbitos de gobierno, de las organizaciones de la sociedad civil, de las instituciones académicas, de los organismos internacionales, de las organizaciones del sector privado y de la población en general; es imperioso que en su atención exista una amplia cooperación de los actores mencionados. De esta forma, la promoción y defensa de los derechos humanos ha de retomar a la acción pública coordinada, en virtud de sostiene que:

Los problemas y soluciones públicas son tarea compartida y corresponsable, con lo cual el gobierno, las instituciones administrativas y los grupos de la sociedad, interactúan para encontrar alternativas de respuesta que satisfagan lo específico de los contratiempos que alteran los ritmos de la regularidad social y pública. (Aguilera, 2012: 204)

Las DMDHEM con sustento en la transversalidad propuesta por el EBDH y la corresponsabilidad entre lo gubernamental y lo no gubernamental dictadas por la acción pública coordinada, tienen en la cooperación con una diversidad de actores interesados en los derechos humanos la posibilidad de ampliar su plan de trabajo, obtener mejores resultados y construir sinergias en esta materia dentro del ámbito municipal. Las DMDHEM, aparte de su coordinación con la CODHEM, han de procurar la creación de convenios de colaboración con: CNDH, comisiones estatales, órganos municipales de derechos humanos de otras entidades federativas, organismos internacionales, organizaciones de

la sociedad civil, empresas, instituciones académicas y demás actores con objetivos afines a los suyos. Todo eso, con el fin de que las DMDHEM cumplan de mejor manera con sus atribuciones y construyan un campo de acción propio, independiente al de la CODHEM y del ayuntamiento.

Pese a lo importante que es la cooperación de las DMDHEM con otros organismos especializados en materia de derechos humanos dentro del ámbito municipal, estatal, nacional e internacional; estos órganos presentan una gran limitación en su actual diseño, puesto que al ser organismos desconcentrados carecen de personalidad jurídica para celebrar convenios de colaboración por sí solos. De ese modo, los mecanismos de coordinación de las DMDHEM se concentran con la CODHEM y para establecer un convenio con otros organismos públicos o privados requieren de la aprobación del ayuntamiento, situación que acota sus vínculos de cooperación. Por ende, se tiene que modificar el diseño institucional de las DMDHEM para que mediante una diversidad de actores, acciones, organizaciones, hechos, problemas y formas de colaboración se asuma a los derechos humanos como un asunto que interesa tanto a la autoridad como a los ciudadanos (Aguilera, 2012: 2004) y, con base en ello, se agreguen capacidades para reducir costos y mejorar resultados.

A raíz del análisis de la dimensión de coordinación de las DMDHEM se detectaron diversas variables del diseño institucional que restringen su colaboración con otros organismos, lo cual vulnera su capacidad al impedir la construcción de sinergias para el desarrollo de sus actividades. A continuación, se definen un conjunto de indicadores para operacionalizar a la coordinación como una dimensión clave en la capacidad institucional de los organismos de promoción y defensa de los derechos humanos dentro de los municipios.

Cuadro 10. Indicadores para operacionalizar la dimensión de coordinación de la capacidad institucional de los organismos municipales de derechos humanos.

Dimensión (subíndice)	Indicador	Objetivo
Subíndice de acción coordinada (SAC): Medir el nivel de cooperación que existe	Coordinación entre los organismos municipales de derechos humanos (COMDH)	Mide el nivel de cooperación entre el organismo municipal de derechos humanos y sus iguales dentro de las acciones emprendidas para cumplir con sus objetivos y atribuciones.

entre el organismo municipal de derechos humanos y sus iguales, entre éste y la comisión estatal, así como con otras instituciones, organizaciones y actores en el estudio, promoción, divulgación, protección y defensa de tales derechos en el ámbito municipal.	Coordinación con la comisión estatal (CCE)	Mide el nivel de cooperación entre el organismo municipal de derechos humanos y la comisión estatal para el estudio, promoción, divulgación, protección y defensa de estos derechos dentro de su ámbito de competencia.
	Cooperación en la atención de quejas (CAQ)	Mide el nivel de cooperación entre el organismo municipal de derechos humanos y la comisión estatal para el tratamiento de las quejas por presuntas violaciones a estos derechos ocurridas dentro de su ámbito de competencia.
	Coordinación con otras instituciones, organizaciones y actores (CIOA)	Mide el nivel de cooperación entre el organismo municipal de derechos humanos y otras instituciones, organizaciones y actores para el estudio, promoción, divulgación, protección y defensa de estos derechos dentro de su ámbito de competencia.

Fuente: Elaboración propia. Nota: El desarrollo completo del Índice de Capacidad Institucional de los Organismos Municipales de Derechos Humanos (ICIMDH) puede consultarse en el [ANEXO I](#).

De la disertación sobre la dimensión de coordinación se concluye que las DMDHEM no disponen de los elementos necesarios para llevar a cabo acciones de coordinación con otros organismos por cuenta propia, pues no cuentan personalidad jurídica. La coordinación entre las Defensorías y la CODHEM se centra, principalmente, en aspectos adjetivos como la supervisión, el control y la evaluación; por lo que, el desarrollo conjunto de actividades de estudio, promoción, divulgación, protección y defensa de los derechos humanos es escaso. Respecto a la atención de las quejas, las DMDHEM únicamente actúan como oficinas de recepción y remisión de los expedientes al no intervenir en la sustanciación del proceso. Por tanto, el diseño de las Defensorías limita las posibilidades de coordinación entre ellas mismas, con otras organizaciones o actores; situación que, a su vez reduce la capacidad de estos órganos al no adherir esfuerzos para el logro de sus objetivos.

A partir de la conjunción de los subíndices planteados para la operacionalización de cada una de las dimensiones analizadas en este capítulo por medio de una serie de indicadores, se busca construir un Índice de Capacidad Institucional de los Organismos Municipales de Derechos Humanos (ICIMDH). Así, en el cuadro siguiente se describe el objetivo y fórmula básica del índice a través del cual se espera configurar un instrumento que cuantifique la capacidad potencial que poseen las DMDHEM u otros organismos homólogos para el ejercicio de sus tareas y la obtención de sus objetivos.

Cuadro 11. Índice de Capacidad Institucional de los Organismos Municipales de Derechos Humanos (ICIMDH).

Índice	Objetivo	Fórmula
ICIMDH	Medir la capacidad institucional que poseen los organismos municipales de derechos humanos a partir de su diseño para el cumplimiento de sus objetivos y atribuciones.	$ICIMDH = SSJ + SIP + SIE + SCS + SAC$ <p><i>Donde:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>SSJ = subíndice de solidez jurídica</i> - <i>SIP = subíndice de independencia política</i> - <i>SIE = subíndice de independencia económica</i> - <i>SCS = subíndice de contexto social</i> - <i>SAC = subíndice de acción coordinada</i>

Fuente: Elaboración propia. Nota: El desarrollo e integración a detalle del Índice de Capacidad Institucional de los Organismos Municipales de Derechos Humanos (ICIMDH) puede consultarse en el [ANEXO I](#).

4.6 Recomendaciones de cambio institucional de las Defensorías Municipales de Derechos Humanos del Estado de México

Con fundamento en el análisis de las DMDHEM realizado a lo largo de este capítulo ha sido posible advertir una serie de limitaciones que inciden de manera negativa sobre su capacidad institucional. En este sentido, se considera pertinente trazar algunas recomendaciones generales sobre cada una de las dimensiones estudiadas, en razón de los diferentes elementos del diseño institucional de las DMDHEM que requieren modificarse. Lo anterior, con la intención de acrecentar la capacidad con la que actualmente cuentan estos órganos para la ejecución de sus tareas y la obtención de sus objetivos. Tales recomendaciones se nutrirán y ampliarán en las conclusiones de esta investigación, como producto de la conjunción del análisis teórico y el estudio empírico que se presenta en el último capítulo.

De la revisión de la dimensión jurídica de las DMDHEM se concluye que carecen de un fundamento constitucional y de una ley propia, además de que la normatividad aplicable propicia una dependencia de su respectivo ayuntamiento y limita su autonomía al darles el carácter de órganos desconcentrados. En virtud de eso, se sugiere su reconocimiento en la constitución estatal, la creación de una ley específica, que elaboren su propio reglamento de organización y funcionamiento, la definición de mecanismos de coordinación con la CODHEM en sus respectivas regulaciones y que se establezcan como organismos autónomos con personalidad jurídica y

patrimonio propios. Todo esto, con el propósito de contar con un marco jurídico progresivo que delimite su responsabilidad pública en materia de derechos humanos y les conceda, formalmente, las reglas y medios necesarios para conseguir sus objetivos.

En el plano político se pudo corroborar que el diseño institucional de las DMDHEM coadyuva a establecer una relación de dependencia entre estos órganos y el ayuntamiento, especialmente con el presidente municipal. De este modo, con la fin de que los defensores puedan alejarse de la esfera de influencia del gobierno municipal se propone que las DMDHEM pasen de ser órganos desconcentrados a organismos con autonomía plena, ampliar el período de su titular a cuatro años, incluir requisitos que velen por la imparcialidad y apartidismo del titular, la elaboración de un código de ética para los servidores públicos municipales y definir un proceso de designación del defensor fuera del margen de influencia del ayuntamiento. Ello, para que los defensores municipales dejen de depender de las autoridades y servidores públicos cuyos abusos buscan contrarrestar.

Respecto a la dimensión económica se observó que las DMDHEM sufren una fuerte dependencia del ayuntamiento en este rubro, en vista de que este último elabora y aprueba su presupuesto, determina el sueldo del Defensor y ejerce competencias de vigilancia y supervisión mediante los mecanismos de rendición de cuentas a su disposición. Bajo esta perspectiva, se plantea que las DMDHEM han de contar con un patrimonio propio, elaborar su presupuesto, tener asegurado un porcentaje mínimo dentro de los egresos municipales, garantizar a su titular un sueldo acorde a sus responsabilidades, dejar de rendir cuentas al ayuntamiento y no estar sujetas al escrutinio de su órgano interno de control. Estos cambios institucionales tienen como objeto que las DMDHEM dispongan de los recursos necesarios para el desarrollo de sus actividades y se extinga la dependencia económica y el control fiscal que el ayuntamiento ejerce sobre ellas.

Del análisis sobre la forma en que las DMDHEM integran el contexto social en su diseño institucional, se tiene que éstas actúan sin considerar las particularidades del municipio en el que se desempeñan, las condiciones de pobreza y desigualdad económica de la población, así como las circunstancias de los sectores con mayor posibilidad de que les transgredan sus derechos humanos. Por esta razón, se recomienda que las DMDHEM elaboren su plan de trabajo con base en las

características del contexto municipal e incluyan un conjunto de acciones para hacer frente a violaciones de las que son blanco las personas en estado de pobreza y/o que forman parte de los grupos vulnerables o en situación de riesgo con presencia dentro de su ámbito espacial de competencia. Esto, con el objetivo de que las DMDHEM brinden una atención acorde a los requerimientos del entorno social y logren un mayor impacto en la realidad.

En torno al estudio de la coordinación como una dimensión de la capacidad institucional de las DMDHEM se aprecia que está es muy escasa, dado que su diseño centra su relación con la CODHEM en aspectos adjetivos, limita su participación en la atención de quejas a aspectos procesales como la recepción y remisión del expediente a la Visitaduría que corresponda, y restringe su cooperación con otros organismos de derechos humanos. Por ende, para adicionar esfuerzos en la promoción y defensa de los derechos humanos en el ámbito municipal se recomienda que las DMDHEM posean personalidad jurídica para que celebren convenios de colaboración por sí mismas sin depender del ayuntamiento o la CODHEM, que se les conceda una intervención más amplia en la sustanciación de los expedientes de queja o investigaciones de oficio contra autoridades o servidores públicos de su municipio y que la coordinación con la CODHEM se realice con respeto a su propia autonomía y competencia.

Capítulo V. Aplicación del modelo de análisis institucional a la Defensoría Municipal de Derechos Humanos de El Oro.

5.1 Antecedentes y método aplicado para su análisis

En el desarrollo de los capítulos precedentes se argumentó desde el plano teórico que la institucionalización de la promoción y defensa de los derechos humanos en el ámbito municipal, particularmente en los municipios mexiquenses, constituye un problema inacabado y con amplia vigencia. A partir del análisis formal del diseño institucional de las DMDHEM se detectaron ciertas variables que limitan su funcionamiento y el cumplimiento de sus objetivos. Con sustento en dicho estudio, se plantearon un conjunto de recomendaciones encaminadas a fortalecer el diseño de estos órganos y, consecuentemente, a desarrollar su capacidad institucional para que por medio de sus acciones incidan positivamente sobre los retos que enfrenta la entidad en materia de derechos humanos.

Luego de la reflexión efectuada a nivel teórico se consideró que para contar con una mejor comprensión de las DMDHEM era indispensable acercarse a la realidad de éstas. Mediante el análisis práctico del diseño institucional de las DMDHEM se pretendió contrastar las limitantes identificadas desde la perspectiva formal con lo que viven en su día a día; así como, determinar otras variables del diseño que, igualmente, restringen la capacidad que poseen estos órganos para ejecutar sus tareas y conseguir sus objetivos. Además, mediante los hallazgos encontrados a raíz del estudio de la realidad en conjunto con la disertación teórica, se realiza una propuesta sobre cuál debería ser la responsabilidad pública del municipio en materia de derechos humanos.

Para la realización del análisis de la praxis se seleccionó a la Defensoría Municipal de Derechos Humanos de El Oro, puesto que con base en la clasificación de Coller (2006: 32) es un caso objeto, instrumental, ejemplar, contemporáneo, analítico con hipótesis y simple. Esto significa, respectivamente, que es un caso con fronteras bien definidas al centrarse en una institución pública, con representatividad teórica suficiente para hacer generalizaciones analíticas, con posibilidad de ilustrar una serie de elementos de su diseño institucional que vulneran el cumplimiento de sus objetivos y que son compartidas por otros casos, con interés por un fenómeno que tiene lugar en el

momento en que se desarrolla la investigación, con oportunidad de encontrar las relaciones entre las variables para explicar el objeto de estudio, y que se enfoca en una sola entidad.

La relevancia de la Defensoría Municipal de Derechos Humanos de El Oro radica en que es un caso ejemplar entre las Defensorías de los municipios de la entidad, debido a su naturaleza jurídica y al contexto económico, político y social en el que se desenvuelve. Jurídicamente tiene el mismo marco normativo que el resto de Defensorías de la entidad,⁹⁰ económicamente se le destina un presupuesto reducido a comparación de los organismos municipales descentralizados, políticamente presenta un ayuntamiento fuerte y un bajo índice de alternancia, y socialmente exhibe un contexto urbano – rural caracterizado por la existencia de grupos vulnerables y en situación de riesgo, así como de personas en condiciones de pobreza. Estas variables explicativas compartidas con alrededor de la tercera parte de los municipios de la entidad,⁹¹ justifican porque la Defensoría de El Oro es un caso ejemplar.

El hecho de que la Defensoría de El Oro sea un caso ejemplar e instrumental da muestra de su relevancia para la presente investigación, ya que por medio de las limitaciones identificadas en su diseño institucional fue posible realizar un conjunto de generalizaciones analíticas. El fundamento de estas generalizaciones “no radica en una muestra probabilística extraída de una población a la que se pueda extender los resultados, sino en el desarrollo de una teoría que puede ser transferida a otros casos [similares]” (Martínez, 2006: 173). Así, mediante el estudio de la particularidad y complejidad (Stake, 2005: 11) de la Defensoría de El Oro se espera contribuir al desarrollo teórico de la capacidad institucional de los organismos de derechos humanos en el ámbito municipal.

Las proposiciones teóricas que se sometieron a verificación con el estudio de la Defensoría de El Oro son la ausencia de claridad sobre la responsabilidad pública en materia de derechos humanos dentro del ámbito municipal y la situación de que el actual diseño institucional de las DMDHEM propicia una dependencia política y económica respecto al ayuntamiento, no considera las particularidades de los municipios y restringe su coordinación con la CODHEM y otros organismos de derechos humanos. Conjuntamente, se contrastó la realidad de la Defensoría de El Oro con los estándares que deben observar los organismos de promoción y defensa de los derechos humanos;

⁹⁰ Las 125 Defensorías se rigen por el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Defensorías Municipales del Estado de México.

⁹¹ Aproximación: 42 municipios. Realizada con sustento en diversos indicadores políticos, sociales, económicos y geográficos obtenidos de bases del INEGI, INE, INAFED, CONAPO y CONEVAL.

mismos que han sido definidos, principalmente, por entes internacionales como la ONU (1994), el IIDH (2006), la ACNUDH (2010) y la CGLU (2014).

En función de la literatura revisada en los capítulos anteriores respecto al enfoque neoinstitucional y a los organismos de promoción y defensa de los derechos humanos, así como del análisis teórico de la integración del diseño institucional de las DMDHEM y la forma en que influye sobre la capacidad de las éstas; se indica que la recolección de la información estuvo orientada por cinco dimensiones: jurídica, política, social y de coordinación. Cada una de estas dimensiones forma parte de un modelo analítico que cuenta con variables para su operacionalización (*ver [Figura 10](#)*), mismo que se complementó con los aspectos que se detectaron durante el trabajo en campo. Dicho modelo, permitió tener una guía que asegurará la vinculación lógica entre los datos recabados y las proposiciones que se deseaban confirmar con el estudio.

A consecuencia de la naturaleza de las variables que componen las dimensiones por medio de las cuales se orientó la recogida de datos, se recurrió a instrumentos del enfoque metodológico cuantitativo y cualitativo. Respecto al primero, se usaron bases de datos de algunos organismos gubernamentales (INEGI, CONEVAL, CONAPO, INAFED, CNDH, CODHEM, Defensoría de El Oro, entre otras). En relación al segundo enfoque, se aplicaron técnicas como la observación directa, la entrevista semiestructurada a la titular y extitulares de la Defensoría de El Oro, y el análisis de documentos oficiales como expedientes de queja, planes de trabajo, informes de actividades y reglamentos.

La información recolectada se interpretó a la luz del neoinstitucionalismo como enfoque teórico de aproximación. Cabe recordar que el neoinstitucionalismo busca una comprensión amplia de los fenómenos sociales, en razón del análisis de las reglas de juego de una sociedad que estructuran el comportamiento humano mediante el establecimiento de incentivos y valores (North, 1993: 13). En este tenor, los datos recabados sobre la Defensoría de El Oro coadyuvaron a un mejor entendimiento sobre la forma en que los elementos del diseño institucional inciden en la capacidad potencial que poseen este tipo de órganos para realizar sus actividades y alcanzar sus objetivos; también, se identificaron elementos para conocer el modo en que las DMDHEM contribuyen a la institucionalización de la promoción y defensa de los derechos humanos dentro de los municipios.

Es necesario destacar que como parte del método desarrollado para el estudio de la Defensoría de El Oro se construyó un índice para medir la capacidad institucional de los organismos municipales de derechos humanos. Lo anterior, con la intención de disponer de un instrumento que permita sistematizar mediante una serie de indicadores las variables que desde la reflexión teórica y el análisis práctico se identificaron como apropiadas para la operacionalización de un concepto situado en un nivel de análisis macro, tal como es la capacidad institucional. Por este motivo, se consideró la relevancia que cada una de las variables detectadas tiene dentro de la dimensión jurídica, política, económica, social y de coordinación; a fin de conseguir una correcta abstracción de la forma en que el diseño institucional influye en la capacidad de este tipo de organismos de derechos humanos.

Para la construcción del índice se retomaron todos los elementos que teóricamente se mencionan como indispensables para que los organismos de derechos humanos ejecuten sus tareas y se procedió a contrastarlos con lo que en la realidad limita la capacidad de la Defensoría de El Oro para realizar sus actividades y cumplir con sus objetivos. Esto, con el propósito de determinar la pertinencia de los indicadores planteados según la importancia que, en los hechos, se les reconoce a los aspectos que cada uno pretende medir. Asimismo, con el estudio de la Defensoría de El Oro se definieron las variables, las relaciones que existen entre ellas y la disponibilidad de los datos; para establecer las fórmulas que hicieron posible la validación de los indicadores que integran las dimensiones por las que se operacionaliza el concepto de capacidad institucional.

Así, el método a través del cual se llevó a cabo el análisis del caso de la Defensoría de El Oro se basó en el contraste entre las proposiciones generadas a partir de la reflexión teórico – conceptual y lo que sucede en la praxis; ello, dentro de los límites definidos por el modelo analítico trazado en la [Figura 10](#) para operacionalizar la capacidad institucional de las DMDHEM y otros organismos homólogos. También, se integró un índice para verificar la coherencia lógica entre lo observado desde el plano teórico y la realidad, así como, para disponer de un criterio capaz abstraer y valorar un concepto multidimensional y complejo como la capacidad institucional, específicamente, en el campo de los organismos municipales de derechos humanos.

Con el estudio del caso de la Defensoría de Derechos Humanos de El Oro, efectuado en los términos descritos en este apartado, se obtuvo información que abona a un mejor entendimiento de la

institucionalización de la promoción y defensa de los derechos humanos en los municipios mexiquenses. Al ser la Defensoría de El Oro un caso ejemplar permitió realizar algunas generalizaciones analíticas a raíz de los resultados del contraste entre las proposiciones teóricas y la realidad. Por consiguiente, fue posible identificar diversas variables que restringen en la praxis el funcionamiento de las DMDHEM, formular recomendaciones de cambio a su diseño para desarrollar su capacidad institucional, hacerse de elementos para delimitar la responsabilidad pública del municipio en materia de derechos humanos y contribuir a la conformación y validación de un índice para medir la capacidad institucional de esta clase de organismos.

5.2 Análisis institucional de la Defensoría Municipal de Derechos Humanos de El Oro

5.2.1 Marco Jurídico

Un punto de interesante reflexión es la reforma de 2009, pues mediante ésta se remplazó a las Coordinaciones Municipales por las Defensorías Municipales de Derechos Humanos bajo el argumento de que existía cierta subordinación hacia la autoridad municipal a causa de compromisos políticos y restricciones presupuestales (Decreto 291: 2009: 9). A partir del estudio de la Defensoría de El Oro se observó que dicha reforma no derivó en un avance sustantivo porque las atribuciones de estos órganos son en esencia iguales y persisten las mismas limitantes.⁹² De este modo, se sostiene que la transición de Coordinación a Defensoría no implicó un cambio de fondo y en la práctica se continuó con las mismas actividades y no hubo modificación alguna que favoreciera sus labores en materia de derechos humanos.⁹³

La reforma de 2009 modificó la LOMEM, la Ley y Reglamento de la CODHEM, creó el ROFDMDH e impacto en los bandos municipales; sin embargo, según lo que se advierte del análisis realizado, no logró superar las limitantes que existían en la praxis al solo cambiar la denominación y conservar la figura de órganos desconcentrados del ayuntamiento. Acorde a lo detectado en la Defensoría de El Oro, se aprecia que los defensores siguen estando muy limitados y sin capacidad

⁹² Respecto a este tema se cuestionó a tres personas que fueron titulares tanto de la Coordinación como de la Defensoría de Derechos Humanos de El Oro en distintos períodos.

⁹³ Para conocer el proceso de transición entre Coordinación y Defensoría en El Oro se entrevistó a la persona que era titular del órgano cuando se produjo este cambio, la cual expresó que las atribuciones quedaron iguales y no existió una transformación en cuanto a la función municipal de derechos humanos.

para atender las demandas que los ciudadanos tienen en materia de derechos humanos dentro del municipio de su competencia. En este tenor, se confirma lo vislumbrado desde la teoría, que el paso de Coordinaciones a Defensorías no significó una transformación profunda a nivel institucional.

El caso estudiado permitió percatarse que también en el ámbito municipal tiene vigencia la recomendación que la CIDH (2017) hizo a México sobre la necesidad de reducir la brecha que existe entre la normatividad y la realidad. Las Defensorías cuentan con autonomía (técnica y de gestión) en la Ley, pero no se ejerce a consecuencia de factores como las limitaciones presupuestales, administrativas, políticas y jurídicas, e inclusive la falta de responsabilidad del titular.⁹⁴ Resulta complicado cumplir con todo lo que mandata la ley por las carencias que existen en la práctica; no obstante, se percibe un reconocimiento de que se tiene que realizar un mayor esfuerzo por parte de los titulares, dado que en buena medida los resultados dependen de su capacidad de gestión, compromiso y nivel de voluntad.

El proceso de selección y designación del titular de las Defensorías Municipales establecido en los arts. 147 A – 147 J de la LOMEN se presta a prácticas discrecionales y reduce la credibilidad que la ciudadanía tiene en él, puesto que es posible identificar un vínculo de dependencia con el ayuntamiento. En efecto, una exigencia de los defensores es que se hagan modificaciones a la legislación correspondiente a fin de que la designación se realice por el Consejo de la CODHEM mediante una valoración curricular, examen y entrevista para que se decida con base en el mérito, o bien, que este proceso se deje a cargo del cabildo y representantes de la sociedad civil con experiencia en el tema de derechos humanos.⁹⁵ Lo anterior, con la finalidad de lograr una mayor certidumbre e imparcialidad en tal proceso.

Un elemento que se detectó con el estudio del caso de El Oro, es que las DMDHEM están tratando de contar con un programa que se aplique a todas ellas para evitar que cada una tome el rumbo que decida.⁹⁶ Con la creación de este programa se pretende que las Defensorías dispongan de una serie

⁹⁴ El anterior titular de la Defensoría de El Oro fue muy enfático al señalar que, si bien la ley confiere autonomía técnica y de gestión a este órgano, el contexto en el que se desenvuelven les impide hacerla valer.

⁹⁵ La Defensora actual y los otros dos ex titulares entrevistados coinciden que es indispensable cambiar el proceso de selección y designación, en virtud de que en su experiencia éste da cabida a actos de imposición.

⁹⁶ Uno de los exdefensores comentó que desde 2016 existe la propuesta de crear un programa de aplicación general en las 125 Defensorías.

de ejes transversales y estrategias homologadas, de forma que las 125 cumplan con determinados estándares básicos. La legislación concede múltiples atribuciones a las Defensorías, pero deja en la incertidumbre la manera en que deben concretarse estas tareas; ello, ocasiona que los resultados conseguidos dependen en gran parte del compromiso o capacidad del titular. Por eso, los defensores insisten en generar un programa a nivel estatal que guíe y otorgue mayor certeza a su actuación.

El diseño de las Defensorías Municipales no es el idóneo, ya que los esfuerzos llevados a cabo para el cumplimiento de sus objetivos y atribuciones provocan conflictos con las autoridades municipales al afectar sus intereses.⁹⁷ Por esta razón, es imprescindible una reforma que impida represarías por parte de los ayuntamientos hacia las Defensorías y, consecuentemente, haga que éstas gocen de una mayor certidumbre y capacidad institucional. Para esto, es imperioso sacar del sector central de la administración pública municipal a las DMDHEM de modo que se aparten del margen de control del ayuntamiento. Algunas propuestas hechas por quienes han sido defensores, consisten en que se cambie su diseño para que se conviertan en organismos descentralizados o autónomos del ayuntamiento, o bien, en órganos desconcentrados de la CODHEM.

En función de lo observado en la Defensoría de El Oro, se presume que el cambio en el diseño institucional de estos órganos debe estar orientado a proporcionarles una mayor autonomía e independencia del ayuntamiento, tal como lo señala la teoría sobre los organismos de promoción y defensa de derechos humanos. Las Defensorías han de ser autónomas para actuar con total libertad, tener la capacidad para decidir y no ser blanco de represarías. La demanda de autonomía es un sentir generalizado, pues recientemente se tuvo una reunión con todos los defensores municipales en la que le manifestaron a la Secretaría General de la CODHEM que están cansados de las limitaciones bajo las que desarrollan sus actividades.⁹⁸

Las modificaciones que se propongan a la legislación para fortalecer el diseño institucional de las Defensorías Municipales tienen que partir desde la realidad del contexto municipal, en vista de que se han implementado esquemas para la promoción y defensa de los derechos humanos que no han

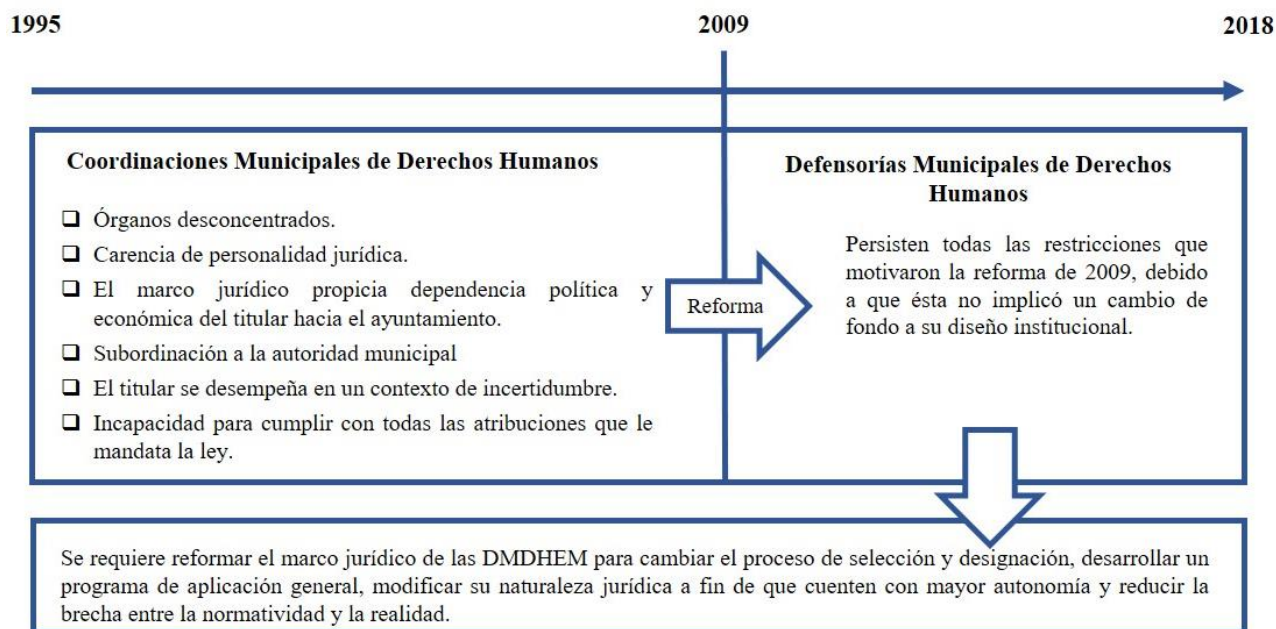
⁹⁷ La titular actual de la Defensoría de El Oro indicó que en ocasiones los defensores tienen hasta miedo de hacer su trabajo y eso rompe con el esquema de derechos humanos.

⁹⁸ Se conoció de la celebración de dicha reunión por medio de la actual titular de la Defensoría de El Oro.

impactado sustantivamente debido a su carácter puramente teórico. Por esto, el paradigma de derechos humanos que intente institucionalizarse a nivel municipal deberá poseer sustento legal y práctico, dado que cabe recordar que una de las fuentes del Derecho es la costumbre. De esta manera, el legislador está frente a un enorme reto al tener que modificar la norma para adecuarla a la realidad.

De la reflexión de esta primera dimensión sobre la Defensoría de El Oro, como caso ejemplar, se concluye que los cambios realizados desde su creación para favorecer su autonomía respecto a las autoridades municipales no han tenido un impacto positivo. En más de 20 años no ha habido un avance significativo y parece que así seguirá de no emprenderse acciones de fondo. El diseño delimitado en el marco jurídico de las Defensorías contribuye a su baja capacidad institucional, puesto que restringe su posibilidad de acción y decisión al ser un órgano desconcentrado del ayuntamiento y, por tanto, no contar con personalidad jurídica ni patrimonio propios. A continuación, se presenta una figura sobre los aspectos más relevantes que se identificaron en el estudio de la Defensoría de El Oro en torno a su marco jurídico, mismo que es común a las otras DMDHEM:

Figura 19. Aspectos sobre el marco jurídico de las DMDHEM.



Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, el estudio de la Defensoría de El Oro contribuyó al desarrollo del Índice de Capacidad Institucional de los Organismos Municipales de Derechos Humanos (ICIMDH) planteado teóricamente en el capítulo anterior. El contacto con la realidad guio la definición de las variables que componen los indicadores mediante los cuales se operacionaliza cada una de las dimensiones analizadas, así como, el establecimiento del valor ponderado de cada indicador y subíndice. Adicionalmente, como parte la construcción del ICIMDH se decidió validarlo con datos de la Defensoría de El Oro para ver su consistencia y utilidad práctica. Los resultados de la tabla siguiente respecto al subíndice de solidez jurídica para el caso de El Oro son congruentes con lo que se apreció en la praxis.

Tabla 3. Ponderación y resultado del Subíndice de Solidez Jurídica.

Subíndice	Pond. ICIMDH	Resultado
Subíndice de solidez jurídica (SSJ)	20 %	0.26
Indicador	Pond. SSJ	Resultado
Reconocimiento constitucional (RC)	25%	0.00
Ley propia (LP)	20%	0.00
Reglamento propio (RP)	15%	0.75
Reconocimiento en el bando municipal (RBM)	15%	0.75
Responsabilidad pública del municipio en materia de derechos humanos (RPMDH)	25%	0.13

Fuente: Elaboración propia. Nota: las ponderaciones solo muestran el valor relativo del subíndice dentro del ICIMDH y de los indicadores que lo integran; mientras que, los resultados están presentados en base 1 y pueden interpretarse conforme a la escala de Likert localizada en el [ANEXO I](#).

Derivado de la validación del subíndice de solidez jurídica (SSJ) con los datos obtenidos durante el estudio de caso de la Defensoría Municipal de Derechos Humanos de El Oro, se tiene que el resultado fue bajo. Esta calificación refleja el hecho de que las DMDHEM no están reconocidas a nivel constitucional (RC-bajo) ni cuentan con una ley propia (LP-bajo); sin embargo, disponen de un Reglamento de Organización y Funcionamiento en el que se delimitan como órganos desconcentrados (RP-alto). Conjuntamente, la existencia de la Defensoría de El Oro se incluye en el Bando Municipal con la misma naturaleza jurídica que la otorgada en el reglamento antes mencionado (RBM-alto). Por último, cabe destacar que tanto en el Bando Municipal como en el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las DMDHEM no se define de forma precisa la responsabilidad del municipio en materia de derechos humanos, puesto que solamente se enuncian las funciones del titular y las atribuciones de la Defensoría (RPMDH- muy bajo).

5.2.2 Dependencia política

Para conocer si la Defensoría de El Oro presenta una dependencia política en relación al ayuntamiento se recurrió a la observación directa, el análisis documental y, especialmente, a la entrevista semiestructurada. Un primer componente que se advirtió es que existe un ayuntamiento fuerte que concentra las facultades coactivas y la toma de decisiones en el gobierno municipal. Pese a que el ayuntamiento es un órgano colegiado y de gobierno, prácticamente en todos los municipios, el partido en el gobierno tiene mayoría dentro de éste. En el caso de El Oro, el ayuntamiento se integra actualmente por la Presidenta Municipal, un síndico y seis regidores del mismo partido, así como por cuatro regidores de oposición (dos de un partido y dos de otro).⁹⁹ Por ende, se aprecia que la Presidenta Municipal y, en general, el grupo en el poder tiene la capacidad para incidir ampliamente en las decisiones que se toman dentro del ayuntamiento.

Otra variable que contribuye a la fortaleza de los ayuntamientos en los municipios mexiquenses es que, a consecuencia de su forma de selección e integración por medio de planillas, la mayor parte de sus miembros pertenecen al mismo grupo político; por lo cual, tienen una afinidad ideológica y de intereses. En el caso del Ayuntamiento de El Oro, los integrantes electos por planilla según el principio de mayoría relativa emanan de un mismo grupo político y únicamente tienen como contrapeso a cuatro regidores de otro partido. Igualmente, se percibe que existe una gran cohesión entre los diversos integrantes de la administración pública municipal porque la mayoría están alineados con la Presidenta Municipal. Lo anterior, se explica por el hecho de que en los municipios casi todos los titulares de las unidades administrativas y dependencias son designados a propuesta del presidente, aparte de la histórica tradición presidencialista que existe en México.

A partir de la revisión del archivo histórico municipal,¹⁰⁰ se descubrió que desde la erección de El Oro solo en dos ocasiones ha gobernado un partido distinto al PRI (el PAN en los períodos 1997-2000 y 2006-2009). La escasa alternancia en el gobierno del municipio ha contribuido a que no se origine una transformación de fondo en la promoción y protección de los derechos humanos, dado que ha alentado que los vicios en el funcionamiento de la Defensoría se traduzcan en rutinas que prevalecen por encima de los actores y se conviertan en parte de su vida institucional. En función

⁹⁹ Con base en la integración de los ayuntamientos del Estado de México establecida en el art. 16 de la LOMEM.

¹⁰⁰ Archivo histórico del municipio de El Oro, Estado de México.

de lo anterior, se percibe que la baja alternancia ha desincentivado la innovación institucional, a la vez que demanda un mayor escrutinio y control del ejercicio del poder público por la permanencia de un mismo grupo político en el gobierno.

De acuerdo a los resultados de las elecciones del 1 de julio de 2018 en el Estado de México, aunque en el PRI logró mantenerse al frente del Ayuntamiento de El Oro, solo conservó 20 de los 84 gobiernos municipales (IEEM, 2018a) y solo una de las 31 diputaciones locales que ganó en 2015 (IEEM, 2018b). En virtud de eso, el PRI se convirtió en la segunda fuerza política muy por debajo de Movimiento de Regeneración Nacional (en coalición con el Partido del Trabajo y el Partido Encuentro Social), quién se erigió como el nuevo partido hegemónico en la entidad y en el país. El parteaguas que representa el cambio de partido en el 67.20% de los municipios mexiquenses, es una ventana de oportunidad que debe ser aprovechada para impulsar cambios en el diseño institucional que mejoren el ejercicio del poder público (Corona, 2009); siendo la promoción y defensa de los derechos humanos un tema clave a tratar.

En la administración pública del municipio de El Oro las distintas entidades y dependencias no cuentan con un código de ética, circunstancia que, en conjunto con el poco compromiso en pro de la institucionalización y el respeto de los derechos humanos, permite explicar porque no se ha impactado significativamente en la conducta de la burocracia municipal. En la praxis se observa que los servidores públicos desconocen el alcance de los derechos humanos y en muchos casos son vistos como una carga para la realización de sus actividades.¹⁰¹ Por este motivo, es urgente un cambio en la institución municipal de derechos humanos para mejorar la percepción que tienen los burócratas y políticos locales sobre estos derechos e incidir sobre su comportamiento.

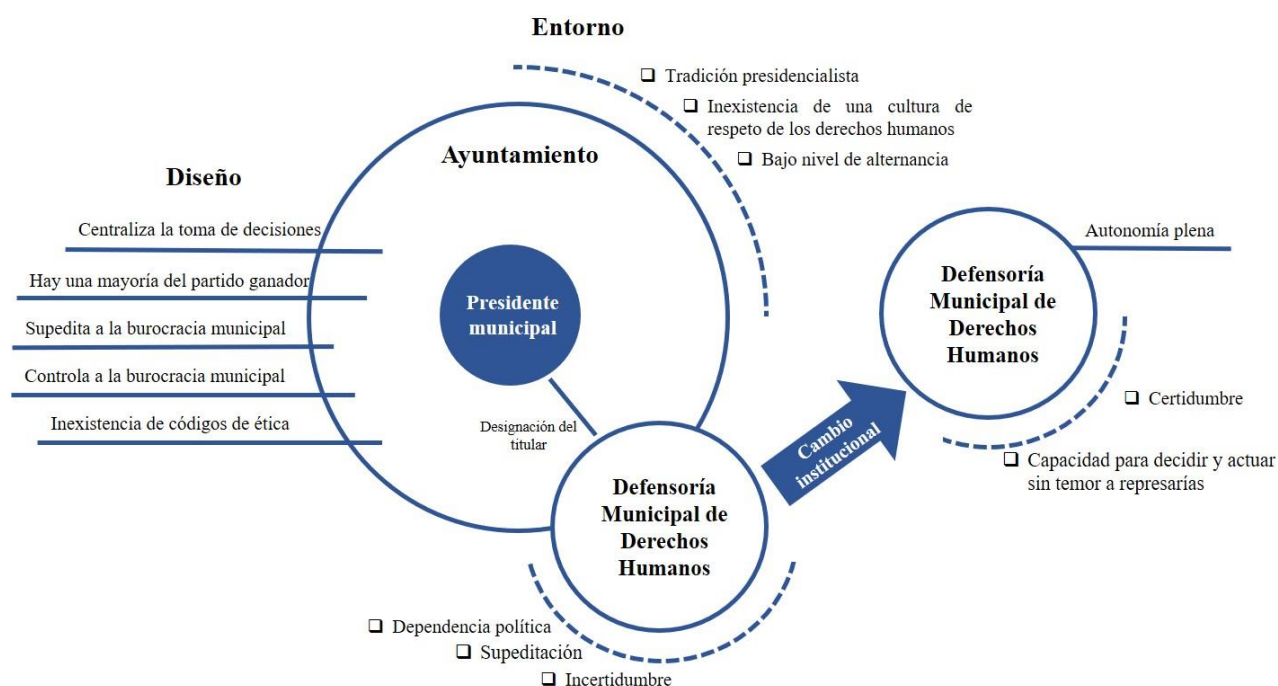
El actual mecanismo de selección y nombramiento del defensor induce a la creación de un vínculo de dependencia entre la Defensoría y el ayuntamiento, especialmente con el presidente municipal, debido a deja espacios de incertidumbre que son aprovechados para influir en la designación del titular. En el caso de la Defensoría de El Oro, se observa que la mayoría de las personas que han estado al frente de este órgano son personas cercanas al grupo político en el gobierno; puesto que,

¹⁰¹ La actual titular de la Defensoría de El Oro y el anterior expusieron que en la mayoría de los casos los servidores públicos municipales no son conscientes de la importancia que tienen los derechos humanos para el adecuado desempeño de sus actividades; además, muestran una postura reacia al considerar que estos derechos operan contra ellos.

también han ocupado otros cargos dentro de la administración pública municipal. De esta forma, se argumenta que el mecanismo vigente otorga al ayuntamiento la oportunidad de influir para que el titular de la Defensoría sea una persona afín al grupo en el poder.

Del caso de El Oro se infiere que la mayoría del partido gobernante dentro del ayuntamiento, la centralización de la toma de decisiones, el bajo nivel de alternancia, la falta de consciencia y respeto de los derechos humanos por parte de los servidores públicos, y el proceso de selección y nombramiento del defensor municipal, son elementos que configuran de facto una relación de dependencia entre la Defensoría y el ayuntamiento, particularmente con el presidente municipal.¹⁰² En esta lógica, la figura siguiente trata de representar distintos elementos del entorno y del diseño institucional que contribuyen a que las DMDHEM se supediten a la voluntad del ayuntamiento, reduciendo así la credibilidad de sus acciones y su capacidad para ejecutar las tareas que le competen.

Figura 20. Aspectos sobre la dependencia política de las DMDHEM respecto del ayuntamiento.



Fuente: Elaboración propia.

¹⁰² El extitular de la Defensoría de El Oro comentó que un ejemplo de dependencia política señalada, es que existen casos en donde los defensores se involucran en asuntos de carácter político – electoral para favorecer al partido en el gobierno.

Como se puede ver en el esquema que antecede hay diversas variables que trazan una dependencia de las DMDHEM hacia el ayuntamiento; ello, permite comprobar que no se cumple con lo que la teoría señala respecto a que los organismos de derechos humanos tienen que ser necesariamente autónomos. Las Defensorías de los municipios han funcionado bajo la figura de órganos desconcentrados por más de 20 años y en todo este tiempo la realidad ha demostrado que este tipo de naturaleza jurídica no es la idónea al limitar su capacidad institucional y hacerlas dependientes del poder cuyos ultrajes tratan de evitar. En esta tesitura, hay un sentir generalizado por parte de los defensores en torno a la exigencia de que las DMDHEM requieren de una autonomía plena que termine con la dependencia política que han padecido desde su creación.

El estudio de la Defensoría de El Oro, al ser un caso ejemplar, otorgó la oportunidad de verificar que en la praxis existe una dependencia política de las DMDHEM respecto al ayuntamiento y una subordinación de la actuación de los defensores ante la figura del presidente municipal. Por lo cual, es impostergable la realización de una serie de cambios al diseño institucional de las Defensorías. Esto, con el propósito de que se suprima la incertidumbre y demás aspectos que han sido aprovechados por las autoridades municipales para obstaculizar la promoción y defensa de los derechos humanos en beneficio de sus propios intereses, así como para dotar a estos órganos de la autonomía que requieren.

Igualmente, el análisis a detalle sobre la Defensoría de El Oro coadyuvó a ponderar la importancia que tiene la independencia política en la capacidad institucional de este tipo de organismos y a delimitar las variables necesarias para la formulación de cada uno de los indicadores propuestos en la operacionalización de esta dimensión. A continuación, se presenta una tabla con las ponderaciones fijadas y el resultado de la aplicación del Índice de Capacidad Institucional de los Organismos Municipales de Derechos Humanos (ICIMDH); cabe mencionar, que el puntaje que obtuvo la Defensoría de El Oro en el subíndice de independencia política es congruente con lo percibido en la realidad.

Tabla 4. Ponderación y resultado del Subíndice de Independencia Política.

Subíndice	Pond. ICIMDH	Resultado
Subíndice de independencia política (SIP)	25 %	0.31
Indicador	Pond. SIP	Resultado
Fortaleza del ayuntamiento (FA)	10%	0.33
Alternancia en el gobierno municipal (AGM)	12.5%	0.29
Perfil del titular (PT)	15%	0.86
Proceso de designación del titular (PDT)	20%	0.18
Ética pública en la administración pública municipal (EAPM)	12.5%	0.30
Autonomía (A)	30%	0.13

Fuente: Elaboración propia. Nota: las ponderaciones solo muestran el valor relativo del subíndice dentro del ICIMDH y de los indicadores que lo integran; mientras que, los resultados están presentados en base 1 y pueden interpretarse conforme a la escala de Likert localizada en el [ANEXO I](#).

El resultado de la aplicación del subíndice de independencia política (SIP) al caso de la Defensoría Municipal de Derechos Humanos de El Oro fue bajo. Lo anterior, se debe a que la Presidenta Municipal tiene mayoría dentro del Ayuntamiento (FA-bajo) y al hecho de que desde la creación de la Coordinación de Derechos Humanos solo ha existido alternancia en dos ocasiones (AGM-bajo). La actual titular de la Defensoría de El Oro cuenta con la capacidad suficiente para ocupar el cargo (PT-alto); no obstante, se advirtió que el proceso de designación no es imparcial y abre la posibilidad a la discrecionalidad (PDT-bajo). El municipio de El Oro no posee un código de ética para los servidores públicos de este ámbito de gobierno y la cooperación y participación de la burocracia municipal en las actividades de la Defensoría es escasa (EAPM-bajo). Además, hay una alta dependencia de la Defensoría con respecto al Ayuntamiento, en especial, con la Presidenta Municipal; situación que mina su acotada autonomía técnica y de gestión (A-muy bajo).

5.2.3 Dependencia económica

Un elemento que se corroboró en la práctica, mediante el análisis de la Defensoría de El Oro, que coadyuva a la institución de una relación de dependencia económica entre las Defensorías y el ayuntamiento es el proceso de asignación del presupuesto. Los defensores pueden realizar propuestas sobre su presupuesto anual de egresos y solicitar recursos adicionales para la realización de sus actividades, sin embargo, en la realidad no tienen injerencia debido a que la decisión está en manos del ayuntamiento. Así, la forma en que se asigna el presupuesto a las Defensorías es una

fuerte restricción para su desarrollo porque el ayuntamiento lo puede utilizar como un medio para controlar las acciones de estos órganos.

La dependencia económica derivada del proceso de asignación del presupuesto, no es un problema que nació con las Defensorías, sino que es una limitante que existe desde que se crearon las Coordinaciones Municipales de Derechos Humanos en 1995. Previo a la reforma del 2009, por la que se transitó de las Coordinaciones a las Defensorías, los titulares exigieron que los nuevos organismos contarán con autonomía presupuestal, en virtud de que trabajaban con recursos insuficientes.¹⁰³ A pesar de que las barreras presupuestales de las Coordinaciones fueron una de las razones de la reforma de 2009, éstas no consiguieron superarse y en el presente continúan siendo uno de los grandes obstáculos al que se enfrenta la institucionalización de la promoción y defensa de los derechos humanos en los municipios mexiquenses.

Un aspecto que se observó con el estudio de la Defensoría de El Oro, es que hasta antes del año 2016 en este municipio es posible identificar ejercicios fiscales en los que el órgano de derechos humanos no contó con un presupuesto específico para el desarrollo de sus atribuciones, a consecuencia de que los recursos que se le destinaron se contemplaron dentro del presupuesto de otras dependencias como la Secretaría del Ayuntamiento. Eso, es una limitante bastante relevante, dado que deja al Defensor en un estado de incertidumbre al desconocer la cantidad exacta de los recursos económicos con los que cuenta. Esta situación, vulnera la capacidad de planeación y de gestión del titular de la Defensoría porque es imposible definir con precisión el tipo y número de actividades y programas a realizar sin saber el presupuesto del que puede disponer.

El presupuesto de las Defensorías no se apega a un monto mínimo como ocurre en el caso de ciertos organismos descentralizados, por ejemplo, los Institutos Municipales de Cultura Física y Deporte.¹⁰⁴ A esto, se añade que las Defensorías al ser órganos desconcentrados carecen de patrimonio propio

¹⁰³ La titular actual de la Defensoría de El Oro fue Coordinadora de Derechos Humanos de este mismo municipio en 2005, por lo cual, argumentó que desde esa época se pidió que los órganos municipales de derechos humanos contarán con un patrimonio propio, administrarán libremente sus recursos y tuvieran un presupuesto independiente al del ayuntamiento.

¹⁰⁴ El presupuesto del Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de El Oro tiene que corresponder por lo menos al 2% del total del presupuesto de egresos del Municipio (art 24, fracción I de la Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de El Oro, México).

por lo que todos los recursos a su disposición dependen del ayuntamiento. En el caso de la Defensoría de El Oro se detectó que los recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos con los que cuenta para el desarrollo de sus atribuciones son insuficientes y constituyen una fuerte limitación a su capacidad institucional. Para el ejercicio fiscal 2018 el Ayuntamiento aprobó un presupuesto de \$ 179,889.00 para la Defensoría de El Oro, el cuál es muy reducido en comparación con los destinados a otras entidades y dependencias de la administración pública municipal.¹⁰⁵

Ante la insuficiencia presupuestal en la que gran parte de las Defensorías de Derechos Humanos de los municipios mexiquenses desempeñan sus actividades, un factor que cobra vital importancia para disminuir los efectos de las restricciones económicas es la capacidad de gestión del titular. Las Defensorías tienen autonomía en el ejercicio de su presupuesto (art. 2 ROFDMDH), por lo que, su titular ha de administrar de manera eficiente los escasos recursos que le sean proporcionados por el ayuntamiento. También, vale la pena externar que al no existir en la ley un mínimo sobre el presupuesto que debe destinarse a las DMDHEM, el monto de éste depende de la voluntad política y el grado de compromiso que tenga el presidente municipal con los derechos humanos porque es la figura con mayor peso en las decisiones que toma el ayuntamiento.

Una variable asociada al presupuesto que actúa como un incentivo positivo o negativo sobre los defensores es su sueldo. En el presente, existe un sentir generalizado de inconformidad entre los titulares de las Defensorías de todo el Estado de México, ya que consideran que su sueldo es demasiado bajo para el nivel y responsabilidades de su puesto.¹⁰⁶ La titular de la Defensoría de El Oro, actualmente, percibe un sueldo neto de \$ 6034.00 mensuales, lo cual es muy poco para una servidora pública con un cargo homólogo al de un director de área del ayuntamiento. De hecho, existe un retroceso en este tema, pues hasta antes del 15 de junio de 2016 el art. 147 C de la LOMEM establecía que las percepciones del defensor no podían ser inferiores a las de un director de área, pero al no cumplirse con esto en la praxis la legislatura decidió eliminar dicho mandato de la ley.

¹⁰⁵ La titular actual de la Defensoría de El Oro comentó que el presupuesto que le fue asignado al órgano para el ejercicio 2018 le ha resultado insuficiente para efectuar todas las actividades que había planeado y en ocasiones ha tenido que solventar gastos con recursos propios.

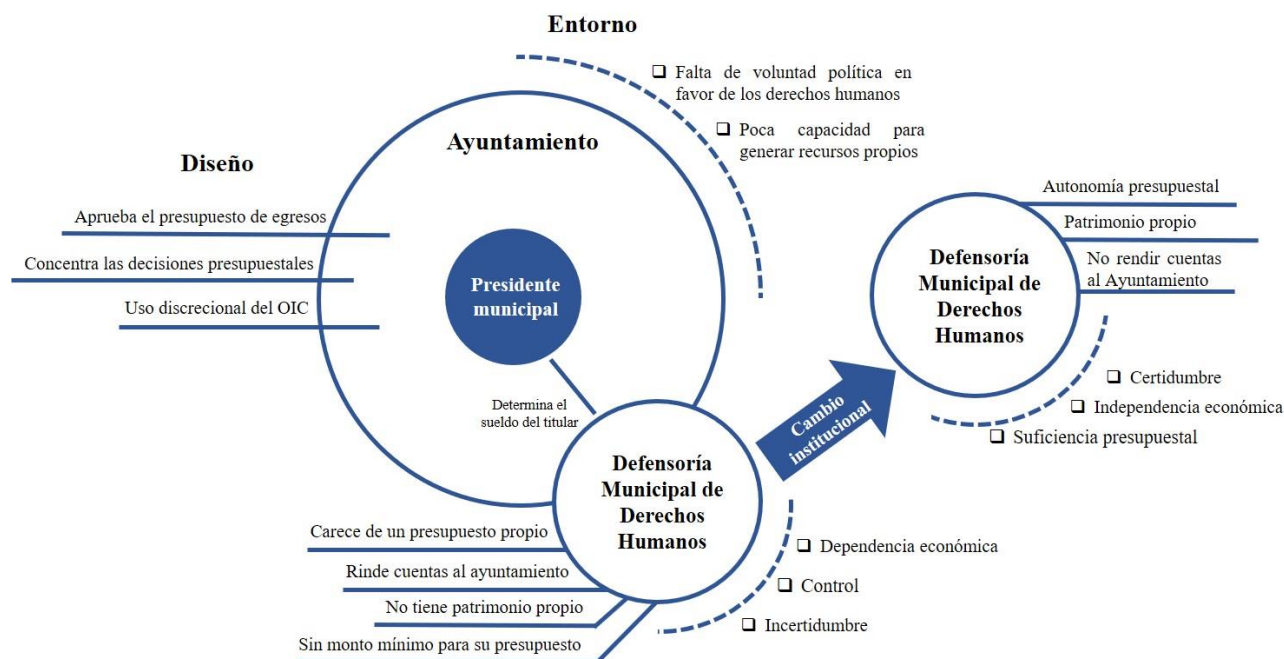
¹⁰⁶ La titular de la Defensoría de El Oro puntualizó que el aumento de sueldo es una de las principales demandas que han solicitado los defensores durante años a la CODHEM y a los ayuntamientos, pero dicha exigencia no ha sido atendida. Adicionalmente, mencionó que la petición para un incremento en el sueldo se realiza directamente al presidente municipal, quien decide libremente al respecto.

Mediante el estudio de la Defensoría de El Oro se constató que los mecanismos de rendición de cuentas son un contrasentido debido en lugar de coadyuvar a prevenir y corregir los abusos del poder (Schedler, 2008:13), están siendo utilizados por el ayuntamiento para reprender a los defensores municipales y continuar con la impunidad en materia de derechos humanos. Los titulares de las Defensorías tienen que presentar un informe anual de actividades por escrito al ayuntamiento y turnar copia del mismo a la CODHEM (art. 147 N LOMEN); conjuntamente, envían de manera trimestral, a través del SIDEMUN, informes a la CODHEM sobre el avance de su Plan Anual de Trabajo (art. 16 ROFDMDH). Los defensores, también están sujetos a la competencia de la Contraloría Interna Municipal y del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México.

El informe anual que presenta el titular de la Defensoría al ayuntamiento y la competencia de la Contraloría Interna sobre éste rompe con la esencia de la rendición de cuentas. Resulta paradójico que el Defensor tenga que informar de su labor y estar sujeto al Órgano Interno de Control (en adelante OIC) del ayuntamiento, pues éste es el poder público que busca controlar para impedir o atender las violaciones a derechos humanos. De este modo, el esquema de rendición de cuentas es contradictorio porque en ocasiones el ayuntamiento usa al OIC para reprender al defensor por actos emprendidos para sancionar las violaciones a derechos humanos cometidas por autoridades municipales. Otra manera en que se castiga a los defensores por las quejas iniciadas consiste en negárseles los recursos necesarios para sus actividades o retrasar el pago de sueldo. Todas estas malas prácticas, son permitidas por el actual diseño institucional, ya que deja a las DMDHEM dentro de la esfera de control del ayuntamiento.

De acuerdo con el análisis documental, lo observado y lo expuesto por los entrevistados se confirman las proposiciones teóricas a través de las cuales se sustenta la existencia de una dependencia económica de las Defensorías respecto al ayuntamiento. En esta lógica, la siguiente figura trata de resumir de forma esquemática las principales variables del diseño y el entorno institucional que explican la dependencia económica que se da entre las DMDHEM y el ayuntamiento.

Figura 21. Aspectos sobre la dependencia económica de las DMDHEM respecto del ayuntamiento.



Fuente: Elaboración propia.

Como se observa en el esquema anterior, el entorno y diseño institucional que delimitan el desarrollo de las Defensorías propician que se configure un vínculo de dependencia económica entre los ayuntamientos y estos órganos de derechos humanos. El control que ejerce el ayuntamiento por vía del presupuesto, los mecanismos de rendición de cuentas y el sueldo constituye un lastre para la capacidad institucional de las Defensorías, dado que sin los recursos suficientes es sumamente complicado cumplir con las atribuciones y objetivos que establece la ley. Por tanto, los defensores coinciden en que es imperioso tener un patrimonio propio, más presupuesto, mejores sueldos y dejar de rendir cuentas al ayuntamiento.

Derivado del estudio de la Defensoría de El Oro se pudo ponderar la relevancia que tiene la independencia económica sobre su capacidad institucional e identificar las variables para medir los indicadores vinculados a esta dimensión. Además, se validó el Índice de Capacidad Institucional de los Organismos Municipales de Derechos Humanos (ICIMDH) con datos de la Defensoría de El Oro para poner a prueba su consistencia. Cabe destacar que como se muestra en la tabla de abajo los resultados de los indicadores que componen el subíndice de independencia económica son

coherentes con lo que se apreció en la realidad, en vista de que reflejan adecuadamente las limitaciones económicas con las que opera este órgano de derechos humanos.

Tabla 5. Ponderación y resultado del Subíndice de Independencia Económica.

Subíndice	Pond. ICIMDH	Resultado
Subíndice de independencia económica (SIE)	25 %	0.21
Indicador	Pond. SIE	Resultado
Proceso de asignación del presupuesto (PAP)	20%	0.20
Recursos disponibles (RD)	25%	0.50
Suficiencia presupuestal (SP)	25%	0.00
Sueldo del titular (ST)	15%	0.03
Mecanismos de rendición de cuentas (MRC).	15%	0.29

Fuente: Elaboración propia. Nota: las ponderaciones solo muestran el valor relativo del subíndice dentro del ICIMDH y de los indicadores que lo integran; mientras que, los resultados están presentados en base 1 y pueden interpretarse conforme a la escala de Likert localizada en el [ANEXO I](#).

Conforme a la validación del subíndice de independencia económica (SIE) con los datos de la Defensoría Municipal de Derechos Humanos de El Oro, el resultado obtenido fue bajo. Esa calificación da cuenta del hecho de que la titular de la Defensoría no tiene injerencia en la asignación del presupuesto, pues éste es formulado y aprobado por el Ayuntamiento (PAP-muy bajo). La Defensoría no posee más personal que la titular, en tanto que, los recursos materiales, financieros y tecnológicos son apenas suficientes para su operación (RD-medio). El presupuesto de la Defensoría es insuficiente para cumplir con todos los objetivos y atribuciones que le mandata la ley (SP-muy bajo); igualmente, el sueldo de la titular es sumamente inferior al que percibe un director general en la administración pública municipal de El Oro (ST-muy bajo). Aparte, la titular rinde cuentas al Ayuntamiento, por lo que labora con temor a las represarías que puedan ser emprendidas en su contra por acciones que vulneren los intereses de dicho órgano de gobierno (MRC-bajo).

5.2.4 Contexto social del municipio

El plan con el que se trabaja al asumir el cargo de defensor presenta varias limitaciones, en razón de que se solicita desde el momento en que el aspirante entra a la terna que se somete al ayuntamiento para elegir al titular. Elaborar el plan de trabajo antes de ocupar el cargo no es lo adecuado porque

se desconoce la capacidad del órgano, los recursos con los que cuenta y las particularidades del contexto en el que desarrollará sus actividades. De este modo, se observa que la planeación ex ante, sin experiencia y con sustento en las percepciones personales y las estadísticas a disposición, lleva a que se formulen planes de trabajo distantes de la realidad. Encima, este tipo de planeación complica la obtención de los objetivos y metas definidas, puesto que sus estrategias no permiten reducir la incertidumbre del contexto e institucionalizar la promoción y defensa de los derechos humanos con apego a la realidad municipal.

El análisis del caso de El Oro hizo posible reconocer que una vez que los defensores entran en funciones, el trabajo de campo que realizan les ayuda a tener un panorama de las condiciones sociales y la localización de los grupos vulnerables y en situación de riesgo dentro del municipio.¹⁰⁷ Asimismo, se detectó que el Plan de Desarrollo Municipal, los registros del Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia Municipal, las estadísticas del CONEVAL y del INEGI y, en general, todos los datos de organismos públicos, privados y de la sociedad civil constituyen una fuente importante para conocer la situación de los grupos vulnerables y el nivel de pobreza y desigualdad económica en el municipio de su competencia. En este sentido, la información obtenida por medio del trabajo de campo y los datos estadísticos generados por las Defensorías y otros organismos son dos pilares fundamentales para su plan de trabajo.

Como se mencionó anteriormente, las estadísticas de CONEVAL e INEGI contribuyen a tener un panorama sobre los niveles de pobreza y desigualdad económica. No obstante, al hacer una revisión de los datos e indicadores que presentan estos organismos se percibe que la información es demasiado general, ya que se proporciona por municipio y en algunas excepciones por localidad. Por ejemplo, el CONEVAL (2016c) señala que en 2015 el 11.1% de la población de El Oro se encontraba en pobreza extrema y el 25.9% vivía con tres o más carencias sociales, aparte de que su coeficiente de Gini en 2010 era del 0.458 (CONEVAL, 2011).¹⁰⁸ Por su parte, la CONAPO (2011b) tiene un índice de marginación desglosado por localidad.¹⁰⁹ En esta lógica, los indicadores de los

¹⁰⁷ La actual Defensora de El Oro externó que, por vía de las visitas a las escuelas de los distintos niveles educativos, las cárceles, los centros de salud y demás instituciones públicas, así como, de los recorridos y pláticas con los ciudadanos se van identificando algunas problemáticas de derechos humanos presentes en el municipio.

¹⁰⁸ El coeficiente de Gini de El Oro se sitúa 0.047% arriba de la media estatal.

¹⁰⁹ En el municipio de El Oro, de acuerdo al índice de marginación levantado por CONAPO (2011b), en 2010 existían 5 localidades con bajo grado de marginación, 3 con medio y 36 con alto.

organismos nacionales y estatales son insuficientes por su generalidad y periodicidad de medición; por ello, para tener un diagnóstico preciso las DMDHEM necesitan generar sus propios datos.

Hace tres años existía entre los defensores la exigencia de instituir un programa municipal de derechos humanos operado por las 125 DMDHEM, con el propósito de impedir que las acciones que se emprenden en cada municipio respecto a esta materia dependan del arbitrio del titular. Se pretendía que este programa contará con líneas de acción genéricas para operacionalizar las distintas atribuciones que la LOMEM y el ROFDMDH conceden a estos órganos. Este programa tendría que ser flexible para poder adaptarse a las particularidades de cada municipio, pero bajo una serie de directrices que permitieran una institucionalización homogénea de los derechos humanos en este ámbito de gobierno.¹¹⁰

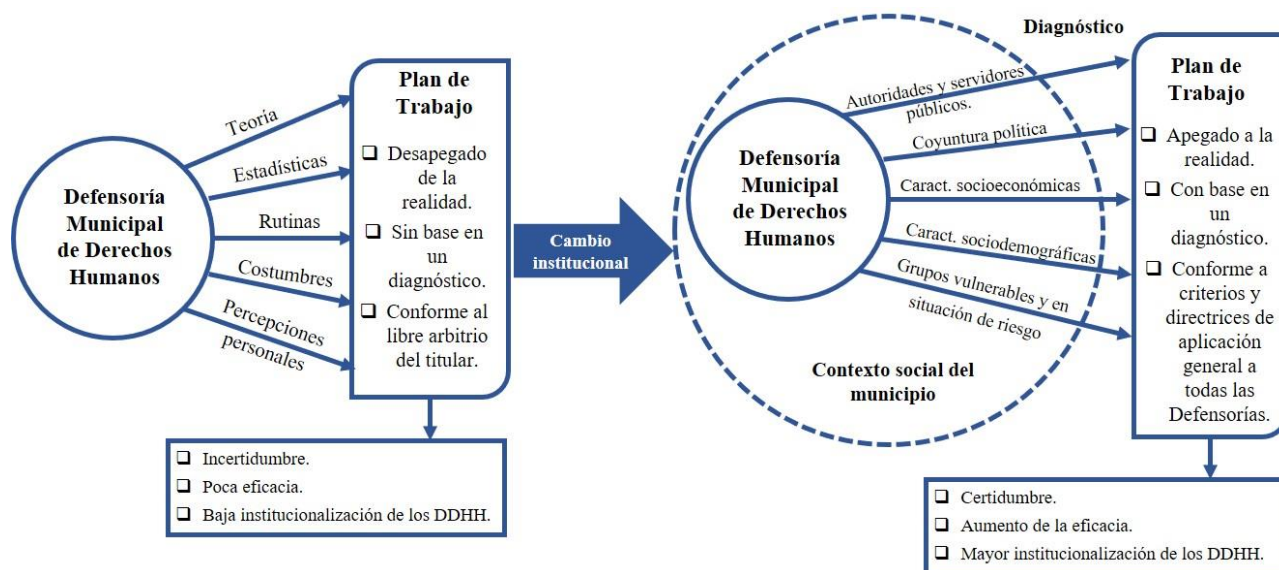
A raíz del análisis de la Defensoría de El Oro se contempló que para que los planes de trabajo de estos órganos se conformen por un conjunto de estrategias y acciones con oportunidad de incidir positivamente en el respeto y ejercicio de los derechos humanos en el municipio, hace falta un diagnóstico para identificar cuáles son los grupos vulnerables y en situación de riesgo, así como los derechos que más se violentan por sector. El conocimiento sobre el entorno en que las Defensorías desarrollan sus actividades es fundamental para poder emprender acciones que se focalicen en las problemáticas de mayor urgencia y brindar una atención particularizada a cada segmento de la población. Por ende, a consecuencia de que el contexto social y los grupos vulnerables y en situación de riesgo son distintos en cada uno de los municipios es indispensable que las DMDHEM realicen un diagnóstico que soporte su planeación.

Con arreglo al estudio de la Defensoría de El Oro se advirtió que, durante sus más de 20 años de vida, este tipo de órganos municipales de derechos humanos se han cerrado a la realización de las mismas acciones hasta convertirse en prácticas institucionales que persisten con independencia de los actores, pero con escasos resultados positivos en el contexto municipal. La acción por inercia de las DMDHEM impide que se reflexione sobre la responsabilidad pública del municipio en materia

¹¹⁰ Según la información que proporcionó la titular de la Defensoría de El Oro, lo que se prevé para el 2019 es que en lugar del programa municipal de derechos humanos que pedían que se creará, la CODHEM va a fijar criterios y directrices para homologar los planes de trabajo de las DMDHEM.

de derechos humanos y que se planea con apego a la realidad del entorno en el que se desempeñan. En este sentido, la siguiente figura presenta los elementos de la planeación que se determinó que evitan que las Defensorías impacten en la vida de la ciudadanía y en el ejercicio de la función pública al no tomar en cuenta las particularidades de su contexto.

Figura 22. Elementos del contexto social que se deben considerar en la planeación de las DMDHEM.



Fuente: Elaboración propia.

Como se aprecia en el esquema, actualmente, las DMDHEM planean sin apego a la realidad y se ciñen a la teoría, estadísticas, percepciones personales, rutinas y costumbres que se han institucionalizado, sin considerar los aspectos del contexto social en el que incursionan. Por ello, es preciso que se realice un cambio institucional con la intención de que las Defensorías lleven a cabo un diagnóstico sobre los grupos vulnerables y en situación de riesgo, la pobreza, la desigualdad económica, los derechos más transgredidos por sector, las causales de dichas violaciones y demás variables que coadyuvan a que sus acciones sean más oportunas y especializadas. De esta forma, la realización de un diagnóstico que sustente la planeación tiene que convertirse en algo obligatorio para que las DMDHEM ejecuten acciones que abonen a la institucionalización del respeto y ejercicio de los derechos humanos en este ámbito de gobierno.

En función de los elementos que se detectaron con el análisis de la Defensoría de El Oro, como caso ejemplar, fue factible valorar la relevancia que tiene la consideración del contexto social dentro de la capacidad institucional de este tipo de órganos de derechos humanos. Igualmente, este estudio orientó la definición de las variables requeridas para el desarrollo de los indicadores por medio de los cuales se operacionaliza esta dimensión. A continuación, se muestra una tabla con los resultados del subíndice de contexto social, con el objeto de probar su solidez y corroborar que la puntuación de la Defensoría de El Oro es congruente con la incertidumbre y restricciones que se presentan dentro de su funcionamiento real.

Tabla 6. Ponderación y resultado del Subíndice de Contexto Social.

Subíndice	Pond. ICIMDH	Resultado
Subíndice de contexto social (SCS)	15 %	0.16
Indicador	Pond. SCS	Resultado
Particularidades del municipio (PM)	30%	0.00
Pobreza y desigualdad económica (PDE)	30%	0.25
Grupos vulnerables y en situación de riesgo (GVSR)	40%	0.20

Fuente: Elaboración propia. Nota: las ponderaciones solo muestran el valor relativo del subíndice dentro del ICIMDH y de los indicadores que lo integran; mientras que, los resultados están presentados en base 1 y pueden interpretarse conforme a la escala de Likert localizada en el [ANEXO I](#).

El resultado de la aplicación del subíndice de contexto social (SCS) a la Defensoría Municipal de Derechos Humanos de El Oro fue muy bajo. La mala puntuación respecto a este subíndice es producto de la planeación que realiza la Defensoría sin considerar las características particulares del municipio de El Oro (PM-muy bajo). Si bien la Defensoría proporciona una atención focalizada a las localidades con pobreza extrema y altos niveles de desigualdad económica, no se tiene un informe detallado sobre estos fenómenos sociales (PDE-bajo). Adicionalmente, se percibe que a pesar de que se les brinda un tratamiento especial a los grupos vulnerables y en situación de riesgo, se carece de un diagnóstico de estos sectores de la población (GVSR-muy bajo). Conforme a lo anterior, se sostiene que la actuación de la Defensoría de El Oro parte de una planeación desvinculada de su entorno social.

5.2.5 Coordinación con la CODHEM y otros organismos de derechos humanos

La relación entre las Defensorías y la CODHEM más que una efectiva coordinación para el cumplimiento de sus respectivos objetivos y atribuciones es una subordinación disimulada, ya que en la realidad la CODHEM no trata a las Defensorías bajo un plano de igualdad, sino como unidades administrativas a disposición de sus fines. Esta lógica de vinculación entre la CODHEM y las Defensorías rompe con la acción pública local (Cabrero, 2005) y coordinada (Aguilera, 2012), misma que se requiere para la construcción de un ambiente institucionalizado de cooperación en beneficio de la promoción, divulgación, estudio, protección y defensa de los derechos humanos en el Estado de México.

A causa de la naturaleza jurídica de las DMDHEM y la esencia de sus atribuciones, estos órganos se encuentran en un limbo entre el ayuntamiento y la CODHEM debido a que pertenecen a la administración pública municipal, pero sus acciones son orientadas, supervisadas y evaluadas por la Comisión Estatal. La CODHEM reconoce su apoyo y le atribuye parte de sus logros a las Defensorías, no obstante, cuando éstas solicitan su colaboración para la atención de sus restricciones presupuestales se deslinda argumentado que no pertenecen a su estructura orgánica, sino a la de los gobiernos municipales.¹¹¹ Desde esta perspectiva, se observa que el actual diseño institucional de las DMDHEM las deja en un estado de incertidumbre, puesto que por un lado la CODHEM no quiere hacerse cargo de los gastos que implica su funcionamiento y, por otro, el gobierno municipal les limita los recursos por las acciones que pueden emprender en su contra.

La inexistencia de un verdadero sistema local de promoción y defensa de derechos humanos en el Estado de México y la imposibilidad para concretar las exigencias de la teoría de la acción pública coordinada, se explican parcialmente por hecho de que ni siquiera existe claridad sobre lo que le corresponde a la CODHEM y, especialmente, a las DMDHEM en esta materia. Mediante el análisis de la Defensoría de El Oro se comprobó que no hay una delimitación sobre la responsabilidad pública del municipio en materia de los derechos humanos. Los defensores han venido replicando

¹¹¹ La actual Defensora de Derechos Humanos de El Oro indicó que no existe un sentido de pertenencia con el ayuntamiento ni con la CODHEM, en virtud de que las autoridades municipales ven a los defensores como enemigos que tienen que tolerar y la Comisión Estatal desea que la apoyen y acaten sus instrucciones para el cumplimiento de sus propios objetivos, pero sin hacerse cargo laboral y presupuestalmente de ellos.

lo que les señala la ley, lo que les pide la Comisión y lo que se ha convertido en costumbre; empero, en 23 años no se ha reflexionado sobre qué le debe corresponder al municipio en derechos humanos.

A través de la revisión de los planes de trabajo y los informes de actividades, la observación y el cuestionamiento de personas que han tenido la oportunidad de desempeñarse como defensores municipales, se vislumbra que, con base en la capacidad institucional de las DMDHEM y la cercanía que tienen con la ciudadanía les tiene que corresponder el estudio, promoción, difusión y protección de los derechos humanos. En la praxis se identifica que dichas tareas son aquellas en las que las DMDHEM tienen mayor potencial y en las que la CODHEM, por las dimensiones de la entidad, no realiza una atención particularizada y constante en cada uno de los 125 municipios.

Respecto al desarrollo y ejecución de los procedimientos que tienen que observarse en la investigación, trámite y resolución de las quejas por presuntas violaciones a derechos humanos, el estudio de la Defensoría de El Oro ayudó a verificar que estos órganos no participan en tales tareas de defensa (en *strictu sensu*). La Visitaduría General competente (Atlacomulco, en el caso de El Oro), se encarga del proceso de atención de las quejas, en tanto, que las Defensorías únicamente auxilian a la ciudadanía en su presentación y, posteriormente, las remiten a la Visitaduría que corresponda para que se continúe con el proceso.¹¹² Por ende, respecto a la defensa las DMDHEM solo actúan como oficinas receptoras al no tener competencia para participar en la sustanciación de las quejas presentadas.

En razón de sus limitaciones políticas y económicas las Defensorías no tienen la capacidad para resolver quejas en contra de las autoridades municipales, pero en la medida que se fortalezca su autonomía, salgan de la esfera de control del ayuntamiento y cuenten con los recursos suficientes podría pensarse en esta posibilidad. Dadas las condiciones actuales las DMDHEM no pueden hacerse cargo de la defensa de los derechos humanos, sin embargo, los defensores argumentan que por la cercanía que tienen con los hechos presuntamente violatorios dentro del municipio que les compete se debería ampliar su participación en el proceso de atención de las quejas. En esta línea,

¹¹² La titular de la Defensoría de El Oro dijo que en ocasiones cuando reciben una queja en contra de una autoridad o servidor público municipal tienen problemas con el ayuntamiento, en vista de que se les recrimina por emprender acciones que perjudican sus intereses a pesar de existir fundamento y motivación para ello.

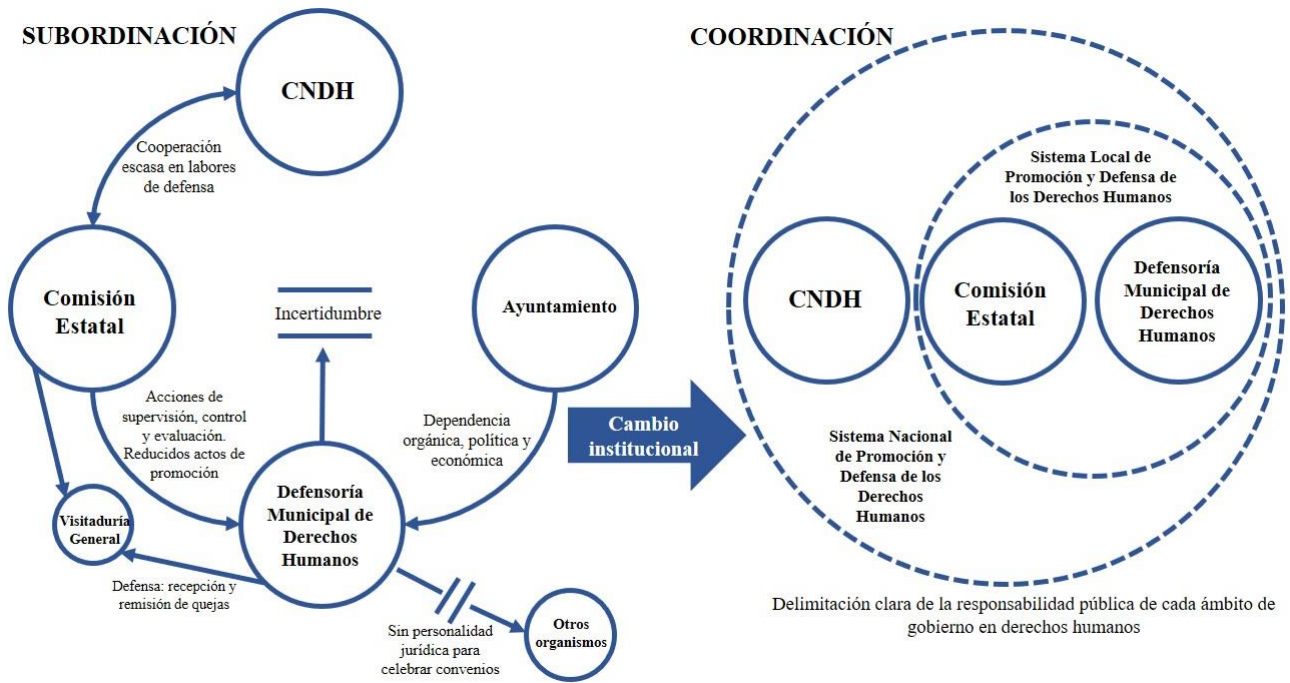
el cambio al diseño de las DMDHEM ha de buscar que éstas tengan la facultad para emitir observaciones sobre la resolución de los expedientes de queja en los que estén implicados ciudadanos o servidores públicos del municipio que les corresponde.

Conforme a lo observado durante el análisis de la Defensoría de El Oro, es factible argumentar que la coordinación entre la CODHEM y las Defensorías es en realidad más adjetiva que sustantiva. La comunicación entre las Defensorías y las CODHEM (Presidencia, Secretaría General, Consejo Consultivo y Visitadurías) es escasa y gira principalmente alrededor de aspectos asociados a la promoción, por ejemplo, la solicitud de cursos de capacitación y talleres. La cooperación en otras acciones sustantivas como el estudio, difusión, protección y defensa es escueta y se da, mayormente, por medio de la Visitaduría General que compete a la región. Por eso, se asume que la Comisión Estatal en lugar de enfocarse en los aspectos sustantivos de la cooperación, invierte gran parte de sus esfuerzos en tareas adjetivas como la supervisión, control y evaluación de las DMDHEM.

Con base en estudio de la realidad se advierte que, en el ámbito local, particularmente en el Estado de México, no se ha recurrido a la acción pública coordinada (Aguilera, 2012) para avanzar en el estudio, divulgación, promoción, protección y defensa de los derechos humanos mediante una suma de esfuerzos y una reducción de costos a raíz de la intervención de múltiples actores. Las Defensorías están limitadas para colaborar formalmente con otros organismos gubernamentales y de la sociedad civil, puesto que carecen de personalidad jurídica y, por ello, no pueden suscribir convenios. Así, las Defensorías dependen de la CODHEM y de la voluntad política del presidente municipal para contar con convenios que les permitan instituir lazos de cooperación y sinergias con otros actores en materia de derechos humanos.

Acorde a lo expuesto en torno a los aspectos que restringen la coordinación de las Defensorías con la Comisión Estatal y otros organismos de derechos humanos a continuación, se presenta un esquema con las variables más relevantes del diseño institucional que impiden el desarrollo de acciones conjuntas en pro de la promoción y defensa de los derechos humanos en el ámbito municipal.

Figura 23. Aspectos que restringen la coordinación de las DMDHEM con la Comisión Estatal y otros organismos de derechos humanos.



Fuente: Elaboración propia.

Como se aprecia en el esquema la coordinación entre las Defensorías y la Comisión Estatal parte de una lógica jerárquica y vertical orientada preponderantemente a labores adjetivas de supervisión, control y evaluación. A esto, se agrega que las Defensorías se ubican en un limbo entre la Comisión y el ayuntamiento, hecho que las deja en un estado de incertidumbre al no recibir un apoyo pleno de ninguno. También, la falta de personalidad jurídica de las DMDHEM limita la creación de convenios para adicionar actores que coadyuven al cumplimiento de sus objetivos. Por consiguiente, una demanda de los defensores es que se delimite claramente la responsabilidad pública del municipio en esta materia, se modifique la naturaleza jurídica de las DMDHEM y la coordinación con la CODHEM se dé en un plano de igualdad y sobre aspectos sustantivos; lo anterior, para instituir un verdadero sistema local de promoción y defensa de los derechos humanos en la entidad.

A raíz de todas las barreras reconocidas por medio del estudio a profundidad de la Defensoría de El Oro se establecieron las variables necesarias para la construcción de los indicadores correspondientes a la dimensión de coordinación. Además, se le asignó a dicha dimensión una ponderación dentro del Índice de Capacidad Institucional de los Organismos Municipales de

Derechos Humanos (ICIMDH) conforme a la importancia que se observó que tiene en la realidad. A consecuencia de que es indispensable poner a prueba la consistencia del ICIMDH, en la siguiente tabla se exhiben los resultados del subíndice de acción coordinada para el caso de la Defensoría de El Oro, los cuales son congruentes con las limitaciones captadas durante el análisis hecho en la praxis.

Tabla 7. Ponderación y resultado del Subíndice de Acción Coordinada.

Subíndice	Pond. ICIMDH	Resultado
Subíndice de acción coordinada (SAC)	15 %	0.34
Indicador	Pond. SAC	Resultado
Coordinación entre los organismos municipales de derechos humanos (COMDH)	15%	0.40
Coordinación con la comisión estatal (CCE)	35%	0.34
Cooperación en la atención de quejas (CAQ)	25%	0.43
Coordinación con otras instituciones, organizaciones y actores (CIOA)	25%	0.22

Fuente: Elaboración propia. Nota: las ponderaciones solo muestran el valor relativo del subíndice dentro del ICIMDH y de los indicadores que lo integran; mientras que, los resultados están presentados en base 1 y pueden interpretarse conforme a la escala de Likert localizada en el [ANEXO I](#).

La puntuación del subíndice de acción coordinada (SAC) para el caso de la Defensoría Municipal de Derechos Humanos de El Oro fue bajo. Dicha calificación se debe a que la Defensoría tiene reuniones y comunicación con sus homologas de los municipios que pertenecen a la misma región, sin embargo, no existen proyectos ni convenios de colaboración con ellas (COMDH-bajo). La Defensoría de El Oro tiene un diálogo constante con la CODHEM y trabajan en la realización de acciones conjuntas; pero, tales actividades son mayormente adjetivas (CCE-bajo). Ahora bien, la Defensoría solo participa en la recepción de las quejas y en el seguimiento de las recomendaciones que emite la CODHEM en contra de autoridades o servidores públicos de su municipio de competencia (CAQ-medio). Por ende, se aprecia que en general la coordinación de la Defensoría de El Oro con otras instituciones, organizaciones y actores es muy reducida (CIOA-bajo).

Para finalizar con el análisis institucional de la Defensoría Municipal de Derechos Humanos de El Oro, en la tabla de abajo se presenta el resultado de la validación ICIMDH y de cada uno de sus subíndices. La aplicación del ICIMDH a la Defensoría de El Oro es coherente con lo que se advirtió por medio de otros instrumentos como la entrevista semiestructurada, la observación directa y la

revisión de documentos oficiales y de bases de datos. Por eso, se asume que el índice propuesto tiene potencial para la operacionalización y medición de la capacidad institucional de este tipo de organismos de derechos humanos en el ámbito municipal. En el caso de la Defensoría de El Oro el ICIMDH da cuenta numéricamente de su acotada capacidad a causa de su diseño: un marco jurídico con restringida autonomía e incertidumbre en cuanto a su responsabilidad pública, dependencia política y económica del ayuntamiento, escasa integración del contexto social y bajo nivel de coordinación con otros organismos.

Tabla 8. Resultado del Índice de Capacidad Institucional de los Organismos Municipales de Derechos Humanos (ICIMDH) para el caso de la Defensoría de El Oro.

Subíndice	Pond. ICIMDH	Resultado
Subíndice de solidez jurídica (SSJ)	20 %	0.26
Subíndice de independencia política (SIP)	25 %	0.33
Subíndice de independencia económica (SIE)	25 %	0.22
Subíndice de contexto social (SCS)	15 %	0.16
Subíndice de acción coordinada (SAC)	15 %	0.34
ICIMDH	100 %	0.26

Fuente: Elaboración propia. Nota: las ponderaciones solo muestran el valor relativo de los subíndices dentro del ICIMDH; en tanto que, los resultados están presentados en base 1 y pueden interpretarse conforme a la escala de Likert localizada en el [ANEXO 1](#); mismo en el que se encuentra la validación a detalle del índice.

5.3 Recomendaciones a partir del caso de El Oro para fortalecer el diseño institucional de las Defensorías Municipales de Derechos Humanos del Estado de México

En función de los elementos identificados para cada una de las dimensiones abordadas en los apartados anteriores, se concluye que la Defensoría de El Oro y, en general, las DMDHEM no están cumpliendo con todos los objetivos y atribuciones que les confiere la ley. Existe un sentir extendido entre casi todos los defensores municipales en torno a que en el plano formal las atribuciones y objetivos son muy ambiciosos, pero en la realidad impera una multiplicidad de limitantes que evitan su obtención.¹¹³ Las barreras que el diseño impone a la capacidad institucional de las Defensorías

¹¹³ Derivado de un análisis reflexivo y autocrítico el anterior y la actual Defensoría de El Oro expresaron que las DMDHEM no están cumpliendo con todos sus objetivos y atribuciones a causa de diversos aspectos que limitan su funcionamiento. Igualmente, señalan que esta percepción es compartida por el resto de defensores, puesto que en la mayoría de los otros municipios también se padecen tales restricciones.

son en gran parte las mismas que se tenían desde que eran Coordinaciones, sin embargo, aunque la CODHEM y la Legislatura Estatal reconocieron este problema y realizaron cambios al diseño institucional no se consiguió mejorar la situación.

Las Coordinaciones Municipales de Derechos Humanos estaban sujetas a restricciones presupuestales y políticas, situación que motivo su desaparición en favor de las Defensorías en el 2009. La reforma no se tradujo en una mejora sustantiva de su funcionamiento porque el proceso de selección del titular, la aprobación del presupuesto y las atribuciones continuaron siendo en esencia iguales. De hecho, del análisis de la reforma se deduce que las DMDHEM conservaron la naturaleza jurídica de órganos desconcentrados. En este tenor, las modificaciones jurídicas no implicaron un avance de fondo, por lo que después de más de 20 años de existencia las limitaciones de estos órganos continúan siendo las mismas.

Los municipios del Estado de México han contado con órganos de derechos humanos por más de dos décadas, empero no se ha institucionalizado el respeto de estos derechos entre la población ni entre la burocracia municipal. En el ámbito municipal persiste una endeble cultura en favor del respeto y ejercicio de los derechos humanos; muestra de ello, es que en ocasiones se da por hecho que todas las personas saben que son los derechos humanos, pero en la praxis esto es falso porque hay una concepción distorsionada, al grado de pensar que solo sirven para liberar delincuentes o concebirlos únicamente desde el plano jurisdiccional. El estudio de caso hizo notorio que hay bastantes personas que ni siquiera saben de la existencia de las Defensorías; también, evidenció que la mayoría de servidores públicos no valoran ni respetan los derechos humanos, por el contrario, los perciben como una carga para el desarrollo sus funciones.

Si no se ha logrado fraguar una cultura de los derechos humanos dentro de los municipios mexiquenses, menos se puede pensar en la institucionalización de dichas prerrogativas como base para el ejercicio de la función pública y la vida diaria de la población. De este modo, se argumenta que aún no se ha delimitado el objetivo de los derechos humanos en los municipios y, consecuentemente, cuál debe ser la responsabilidad pública de este ámbito de gobierno en dicha materia. Los esfuerzos realizados por la CODHEM y, actualmente, por las Defensorías no han

tenido un impacto profundo en la realidad; dado que, parece que son órganos creados para sumarse a las acciones que se han emprendido a nivel nacional y simular el compromiso de las autoridades locales con los derechos humanos. Por esa razón, se ha evitado que las DMDHEM desarrollen la capacidad indispensable para convertirse en un control efectivo del poder público.

De acuerdo a lo expuesto es imperioso que en el corto plazo se lleve a cabo un cambio en el diseño institucional de las DMDHEM para que cuenten con la capacidad suficiente para lograr un impacto positivo en la vida de la ciudadanía y en la lógica bajo la que opera la burocracia municipal. La demanda más importante consiste en delimitar cuál es la responsabilidad pública del municipio respecto a los derechos humanos, dado que no hay un rumbo claro sobre lo que se desea con los derechos humanos en el ámbito municipal. Lo anterior es clave, puesto que a partir de la definición de aquello que le corresponde al municipio dentro de esta materia podrían establecerse los objetivos de las Defensorías y, en efecto, los elementos que les permitan desarrollar la capacidad necesaria para impulsar la institucionalización de los derechos humanos en tal ámbito de gobierno.

A continuación, se presentan una serie de propuestas con base en el estudio de la Defensoría de El Oro como caso ejemplar, las cuales tienen el propósito de fortalecer la capacidad de estos órganos de derechos humanos para alcanzar sus objetivos y atribuciones y, con ello, propiciar una verdadera institucionalización de la promoción y defensa de estos derechos en el ámbito municipal:

- ❖ **Modificación del proceso de selección y nombramiento.** Los defensores municipales están en desacuerdo que la elección del titular de la Defensoría se realice por votación de los integrantes del ayuntamiento, en virtud de que eso puede interpretarse como una subordinación hacia este órgano. Por eso, se propone que se transite hacia una selección basada en el mérito por medio de un examen de conocimientos y una entrevista; que el proceso este a cargo de la CODHEM o de un Consejo Municipal de Derechos Humanos; y que se abra la participación a representantes de la sociedad civil y/o especialistas en derechos humanos.

- ❖ **Definición más estricta del perfil para ser defensor.** Se observa que a causa del actual proceso de selección el ayuntamiento, especialmente el presidente municipal, tiene un amplio margen de acción para decidir quién ocupa la titularidad de la Defensoría. Por ende, se plantea que para asegurar la idoneidad del perfil de los aspirantes sea obligatorio tener una carrera afín o experiencia sobre el asunto público de los derechos humanos y demostrar conocimiento en esta materia por vía de una valoración curricular, un examen escrito y una entrevista.
- ❖ **Cambio del proceso de asignación del presupuesto.** La forma en que se asigna el presupuesto a las DMDHEM, hace que éstas dependan económicamente del ayuntamiento y se controle su actuación vía recursos. De esta manera, se sugiere que desde la Legislatura Local se instruya la proporción del presupuesto municipal que se les tiene que otorgar o que se les incluya de forma independiente en el Presupuesto de Egresos del Estado de México.
- ❖ **Incremento del sueldo de los defensores.** Mediante la reforma del 15 de junio de 2016 se dejó a los defensores en un estado de indefensión al modificarse el art. 147 C de la LOMEN, el cual establecía que el titular de la defensoría tenía que percibir por lo menos un salario equivalente a un director de área. Si bien esta disposición no se cumplía en muchos casos, hoy la situación es peor al no existir ninguna garantía al respecto. En este tenor, se propone que el sueldo de los defensores sea equivalente al de los directores de los organismos descentralizados de la administración pública municipal.
- ❖ **Transformar el esquema de rendición de cuentas de las DMDHEM.** El esquema actual es contradictorio, no se debe rendir cuentas al ayuntamiento porque representa una subordinación al poder público cuyos abusos se buscan sancionar. A consecuencia de que el ayuntamiento no puede ser juez y parte, los defensores proponen que ante quien se presente el informe anual de actividades sea el Consejo General de la CODHEM o un Consejo Municipal de Derechos Humanos.
- ❖ **Coordinación más amplia y sustantiva con la CODHEM.** La coordinación entre la Comisión y las Defensorías parte de una lógica vertical y jerárquica, pues la primera trata a las segundas como unidades administrativas y no bajo un plano de igualdad, a pesar de que no son parte de su estructura orgánica. En razón de que la cooperación versa, especialmente,

sobre actividades adjetivas, los defensores exigen que ésta no gire solamente en torno a la recepción de las quejas y la solicitud de material didáctico, sino que se extienda al estudio, divulgación y protección. También, sugieren que se aumente la cantidad de reuniones que tienen con la Visitaduría General competente y que se impulse la cooperación entre las propias DMDHEM.

- ❖ **Mayor participación en la atención de las quejas por presuntas violaciones a derechos humanos.** En cuanto a labor de defensa las DMDHEM no intervienen en la resolución de fondo de los expedientes de queja, únicamente actúan como oficinas receptoras porque toda su actuación consiste en remitir las quejas a la Visitaduría General que corresponda. Así, los defensores proponen que, debido a su cercanía con los hechos, los quejosos o los servidores públicos implicados se le conceda la oportunidad de emitir observaciones durante el trámite, investigación y resolución de las quejas.
- ❖ **Aumento de la cantidad de convenios con organismos públicos, privados y de la sociedad civil.** Los defensores argumentan que a consecuencia de que carecen de personalidad jurídica no pueden celebrar libremente convenios con otros organismos que tratan asuntos de derechos humanos. Por ende, dependen de los convenios que suscriba la CODHEM y de la voluntad política del presidente municipal para que los apoye con la firma de convenios en esta materia. De esta forma, los defensores desean que se les otorgue personalidad jurídica para ampliar el número de convenios de colaboración y, con ello, sumar esfuerzos y construir sinergias en esta materia.
- ❖ **Programa de derechos humanos a nivel municipal.** Cada defensor cuenta con libertad de realizar las acciones que consideré pertinentes para dar cumplimiento a las obligaciones que le mandata la ley, sin embargo, en ocasiones tal libertad hace que las Defensorías se desvíen de los objetivos generales y no se produzca una institucionalización homologada de la promoción y defensa de los derechos humanos a nivel local. Por esta razón, se plantea la creación de un programa con ejes y líneas de acción genéricas que pueda adaptarse a la realidad de cada municipio y haga posible la operacionalización de lo establecido en el marco jurídico.

- ❖ **Institucionalización de un diagnóstico municipal de derechos humanos.** Los defensores cuentan con un panorama sobre el estatus de los derechos humanos dentro de su municipio de competencia mediante la revisión estadística y el trabajo de campo que llevan a cabo; no obstante, dicho panorama carece de precisión porque se basa en mediciones generales y percepciones subjetivas. En función de esto, se recomienda institucionalizar un diagnóstico sobre los grupos vulnerables y en situación de riesgo, los derechos humanos más transgredidos por sector poblacional, el nivel de pobreza y desigualdad económica por localidad, y otras variables contextuales vinculadas a la materia en cuestión. Lo anterior, para efectuar una planeación realista que permita una atención particularizada, un gasto efectivo de los recursos y, subsecuentemente, un mayor respeto y ejercicio de los derechos humanos.

Del análisis de las propuestas planteadas, se advierte que para concretar estas demandas nacidas de la realidad en la que se desenvuelven las DMDHEM es indispensable modificar su diseño institucional para otorgarles autonomía de gestión y presupuestaria, patrimonio y personalidad jurídica propios. De esta manera, la exigencia central consiste en que se proporcione a las Defensorías una plena autonomía que rompa con la dependencia política y económica del ayuntamiento, así como con la subordinación de facto hacia la CODHEM. La transformación de las DMDHEM en organismos autónomos produciría un cambio ampliamente positivo al poder actuar con total libertad y no tener miedo a las represarías del ayuntamiento; en caso contrario, pasarán otros 23 años y persistirán las limitaciones que desde su nacimiento han impedido un avance sustantivo de los derechos humanos en el ámbito municipal.

Conclusiones

Previo a adentrarse a las conclusiones propias del objeto de estudio, resulta altamente valioso hacer mención de algunos planteamientos que se obtuvieron de la aplicación del enfoque metodológico y la reflexión en relación a la operacionalización de las categorías que guiaron el desarrollo de esta investigación. La pretensión de generar un modelo para el análisis de la capacidad institucional de los organismos locales de derechos humanos a partir de su diseño institucional llevó a una disertación sobre dichas nociones; lo anterior, con la finalidad de delimitar su contenido y sugerir una forma viable de aproximarse a ellos. Por eso, los razonamientos teórico – metodológicos realizados son importantes para entender el potencial de generalización del instrumento de análisis desarrollado, el alcance de las conclusiones y recomendaciones sobre la capacidad institucional de las DMDHEM, y los límites de la operacionalización que se realizó.

El primer término se observó que las instituciones se integran por un conjunto de normas, reglas, valores, incentivos, creencias, rutinas, prácticas y sanciones que delimitan la interacción humana. Así, la institución como categoría de análisis se sitúa en un nivel de abstracción macro que integra componentes individuales, organizacionales y del entorno institucional. En consecuencia, hay momentos donde el análisis institucional se confunde con el organizacional al existir una línea muy delgada entre ellos por las variables comunes que retoman; no obstante, se advierte que lo institucional es más amplio y comprende a lo organizacional al no limitarse únicamente a la gestión que realizan las organizaciones para su permanencia y consecución de sus objetivos. En esta línea, el estudio buscó incluir variables organizacionales e institucionales, que en ocasiones es difícil distinguir por la tenue frontera entre éstas, pero siempre bajo la intención de analizar la institucionalización de la promoción y defensa de los derechos humanos en los gobiernos locales.

El concepto de diseño y capacidad institucional, tal como el de institución, no son categorías absolutas conformadas por elementos perennes, sino que por el contrario su esencia hace que se sean dinámicas y difíciles de delimitar. Desde esta lógica, se entiende que el diseño y la capacidad institucional pueden tener múltiples interpretaciones en función del establecimiento de su contenido y el sentido que se le otorgue a sus elementos constitutivos. En especial, la capacidad institucional,

que juega un papel central en esta investigación, fue interpretada desde la perspectiva de capacidad indicada, es decir como el potencial que se tiene para ejecutar una serie de acciones y alcanzar objetivos; por lo cual, los esfuerzos se enfocaron en analizar el modo en que el diseño institucional de las DMDHEM determina su capacidad y no en conocer su desempeño institucional (capacidad efectiva).

Para la operacionalización de la capacidad institucional en el sentido antes señalado se determinaron una serie de variables en torno a cinco dimensiones de análisis, mismas que trataron de comprender el ámbito individual, organizacional e institucional desde una perspectiva estructural. En vista de que este trabajo constituye un primer esfuerzo por abordar la capacidad institucional de las DMDHEM, las variables formuladas para ello son de carácter macro y tocan los aspectos más esenciales de esta categoría. De acuerdo con esto, el estudio efectuado da cuenta de una cara de lo institucional, la cual se aboca a los elementos más estructurales y visibles de cada uno de los ámbitos que integran a la capacidad institucional de los organismos municipales de derechos humanos.

La investigación incluyó factores individuales como los incentivos, normas y prácticas que rigen la actuación de los defensores y servidores públicos municipales; además de aspectos del entorno institucional, por ejemplo, los niveles de pobreza y desigualdad económica, la configuración política y las particularidades del municipio según su tipo. Sin embargo, durante el estudio de caso de la Defensoría de El Oro se observó que hay ocasiones donde a pesar de que el diseño institucional no favorece o impone restricciones a las tareas de las DMDHEM, éstas cumplen sus objetivos con base en elementos intersubjetivos presentes en la interacción entre los actores que participan en la promoción y defensa de los derechos humanos. Por consiguiente, para tener un análisis integral de la capacidad institucional es necesario el desarrollo de investigaciones que aporten una visión de lo institucional a nivel intersubjetivo desde los valores, creencias, actitudes e intereses que guían la acción de los individuos en la praxis.

Luego de revisar las premisas teórico – metodológicas generadas durante la investigación; en torno al objeto de estudio se tiene que de la disertación sobre los caracteres ideales del *ombudsman*, la revisión teórica del diseño de los organismos de derechos humanos en México, de delinear la

situación de estos derechos en el país y de concentrarse, particularmente, en analizar a nivel teórico y práctico diversos factores del diseño que inciden en el potencial de las DMDHEM para ejecutar sus tareas; se concluye que la capacidad institucional de estas últimas es insuficiente para lograr sus objetivos. La conjunción de múltiples variables del diseño y el entorno institucional en que se desenvuelven estos órganos vulnera la capacidad de la que disponen para la realización de sus actividades al imponerles una serie de frenos y obstáculos. Así, la reflexión teórica como el estudio de la realidad dejan en claro que las DMDHEM, pese a sus más de 23 años de existencia, están lejos de convertirse en verdaderos organismos de promoción y defensa de los derechos humanos que ayuden a controlar el poder público y mejorar las condiciones de vida de las personas.

Un elemento que se estableció como una hipótesis y que pudo ser verificado por vía del análisis teórico – conceptual y el acercamiento con la realidad, es la falta de claridad sobre la responsabilidad pública en materia de derechos humanos dentro del ámbito municipal. Esto es crucial porque, como argumenta el neoinstitucionalismo, para que las instituciones gocen de solidez es imperioso que su diseño sea claro respecto a sus valores y objetivos que persiguen (Lowdres y Wilson, 2003; citados en Salvador y Ramió, 2012: 3). De este modo, se sostiene que la actuación de las DMDHEM es afectada negativamente por la falta de certidumbre que existe respecto a cuál es su razón de ser y el papel que les corresponde dentro del esquema local de promoción y defensa de los derechos humanos.

Conforme a la aplicación del modelo trazado para el análisis de los organismos municipales de derechos humanos a partir de la conexión entre los conceptos de diseño y capacidad institucional abordados por el enfoque neoinstitucional, se logró corroborar la existencia de las limitaciones establecidas de forma hipotética para guiar la investigación. También, se detectaron otros factores de su arreglo institucional que minan el potencial de las DMDHEM para conseguir sus objetivos y resolver los problemas existentes en esta materia. Así, con base en la revisión del diseño institucional de las DMDHEM y el estudio de caso sobre el funcionamiento de una Defensoría en particular, se pudo obtener evidencia de que su diseño propicia una dependencia política y económica respecto al ayuntamiento, restringe su coordinación con la Comisión Estatal y otros organismos de derechos humanos, y no considera las particularidades del municipio.

El propio diseño institucional de las DMDHEM les impone un conjunto de obstáculos, mismos que se traducen en una disminución de la capacidad con la que estos órganos cuentan para el desempeño de las atribuciones que les corresponden. Actualmente las DMDHEM no tienen certeza sobre sus valores y responsabilidad institucional, carecen de autonomía, disponen de los recursos insuficientes, no incorporan incentivos para motivar la actuación de los actores involucrados, se distancian del contexto social en el que operan y no poseen mecanismos de coordinación con otros agentes. Estos y otros límites señalados y documentados a lo largo de la investigación, son una muestra de la manera en que el diseño vulnera la capacidad institucional de estos órganos al impedirles ejercer sus actividades, hacer frente a los problemas que se les presentan y alcanzar sus objetivos.

Como consecuencia de la escasa capacidad de las DMDHEM en razón de las diferentes restricciones derivadas de su diseño, se tiene que la institucionalización de los derechos humanos en el ámbito municipal es baja. Dado que las Defensorías no han tenido un impacto sustantivo sobre el disfrute de los derechos humanos por parte de la ciudadanía y el compromiso que las autoridades y servidores públicos municipales tienen hacia ellos, se argumenta que falta demasiado para que dichos derechos estén presentes en el día a día de las personas y se conviertan en el eje rector del ejercicio del poder público dentro de los municipios. En esta tesitura, la institucionalización de promoción y defensa de los derechos humanos encabezada por las DMDHEM requiere del incremento de la capacidad de estas últimas, por medio de la supresión de los lastes incorporados en su actual configuración institucional.

Conforme a la presente situación de las DMDHEM se determina que es urgente emprender un proceso de cambio en los términos planteados por el neoinstitucionalismo; es decir, realizar una serie de ajustes al conjunto de reglas formales e informales que constituyen su marco institucional con apego a las restricciones políticas y económicas, así como, a los problemas y transformaciones del entorno político, económico y social (Campbell y Pedersen, 2001; citado en Amaya, 2014: 397). Lo anterior, con la intención de proporcionar a las DMDHEM un diseño institucional progresivo que les brinde los incentivos, normas, reglas e instrumentos necesarios para terminar con la incertidumbre que a la fecha les impide instituirse como organismos capaces de romper con la simulación, hacer frente a los abusos de las autoridades municipales y favorecer el ejercicio e interiorización de estos derechos en el grueso de la población.

El método configurado para el análisis de las DMDHEM por medio del establecimiento de un conjunto de variables agrupadas en torno a las dimensiones definidas para la operacionalización de la capacidad institucional, no solo permitió dar cuenta de los aspectos que perjudican el funcionamiento de estos órganos, sino también, conocer el potencial que tienen. Las DMDHEM son los órganos de promoción y defensa de los derechos humanos que más cerca están de la ciudadanía, que más conocen las condiciones particulares del contexto municipal y que mayor contacto tienen con las autoridades y servidores públicos que actúan en su municipio de adscripción. Por eso, se identifica la existencia una ventana de oportunidad que debe ser aprovechada para avanzar en la obligación que tiene el Estado mexicano de garantizar a todas las personas el respeto y ejercicio de sus derechos humanos.

De acuerdo al entorno institucional y el potencial que poseen las DMDHEM según lo detectado por vía del análisis teórico – práctico realizado en esta investigación, se argumenta que la responsabilidad pública que debe asumir el municipio mediante los esfuerzos dirigidos por estos órganos consiste en el estudio, divulgación y promoción de los derechos humanos, así como, en participar en las actividades de defensa con instrumentos de protección y a través de una cooperación activa en la atención de las quejas presentadas. Esto es fundamental para la institucionalización de los derechos humanos en el ámbito de gobierno municipal, puesto que dichas tareas permiten, respectivamente, tener un diagnóstico y planear las acciones a emprender, publicitar las actividades y logros de las DMDHEM a fin de darlas a conocer y hacerse de la confianza de la ciudadanía, instituir una cultura de los derechos humanos, prevenir violaciones y efectuar una valoración más amplia en la sustanciación de las quejas.

Con el propósito de aprovechar las áreas de oportunidad de las DMDHEM e insertarlas como organismos con posibilidad real de impulsar el ejercicio y respeto de los derechos humanos al interior del actual entorno institucional, marcado por las transformaciones en el ámbito político, gubernamental, económico y social que se viven actualmente a nivel local y nacional, se realizan una serie de sugerencias para ampliar su capacidad. Las recomendaciones que se enlistan a continuación tienen la finalidad convertirse en un proceso de cambio que modifique el diseño de las DMDHEM y, consecuentemente, incremente la capacidad institucional que estos órganos poseen para ejecutar sus tareas, enfrentar problemas, superar las vicisitudes de su contexto y concretar sus objetivos.

Marco jurídico

1. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México: reformar el artículo 16 de la CPELMS para establecer dentro del mismo la creación en cada municipio de un organismo dedicado al estudio, divulgación, promoción y protección de los derechos humanos, así como a la cooperación con la CODHEM en las labores de defensa de tales derechos. Estos organismos deberán contar con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios. Lo anterior, con el objeto reconocer constitucionalmente a las DMDHEM, otórgales plena autonomía y conformar un verdadero sistema local no jurisdiccional de defensa de los derechos humanos.

2. Ley y Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México: Reformar la Ley de la CODHEM: art. 13, f. XXIV para explicar que se entiende por proveer lo necesario para el cumplimiento de las atribuciones que la LOMEM fija a los defensores municipales y la f. XXV para señalar de manera precisa la forma en la que la Comisión interviene en el proceso de designación de estos; art. 28, f. XXII a fin de especificar en qué casos corresponde a la Comisión emitir la terna de aspirantes a defensor municipal; y art. 117 con el objeto de definir cuáles son las atribuciones en las que la CODHEM coopera con las DMDHEM.

Reformar el Reglamento de la CODHEM para incorporar en las atribuciones de sus unidades administrativas y órganos de opinión las tareas en las que cooperan con las DMDHEM. Además de determinar los mecanismos de coordinación para los procedimientos que han de observarse en la investigación, trámite y resolución de las quejas y denuncias por presuntas violaciones a los derechos humanos.

3. Ley Orgánica Municipal del Estado de México: reformar la LOMEN para derogar la f. IX bis del art. 31 y los artículos que integran el Capítulo Décimo del Título IV (arts. 147 A – 147 O), esto con la intención suprimir el control que tienen los ayuntamientos sobre la actuación de las DMDHEM. Buscar que la Legislatura del Estado de México decrete una *Ley por medio de la cual se ordene la creación de los organismos públicos municipales autónomos de derechos humanos, denominados “Defensorías Municipales de Derechos Humanos”* (en adelante Ley de las DMDHEM). Ello, para dotar a las DMDHEM de una ley específica que regule su estructura, organización, atribuciones, procedimientos, patrimonio y presupuesto; que delimite claramente su

responsabilidad pública; y que defina de modo puntual las acciones de cooperación con la CODHEM.

4. Reglamento de la Organización y Funcionamiento de las Defensorías Municipales de Derechos Humanos del Estado de México: abrogar el ROFDMDH vigente e incorporar en la Ley propuesta en el numeral anterior la facultad para que las DMDHEM, mediante un Consejo Municipal de Derechos Humanos, emitan su reglamento con estricta observancia de lo señalado en la normatividad aplicable. Las DMDHEM tienen que poseer un reglamento progresivo que haga posible la operacionalización de su objeto y atribuciones de acuerdo a las particularidades de cada municipio, aparte de fijar mecanismos efectivos de coordinación con la CODHEM que coadyuven a la articulación de un sistema local no jurisdiccional de defensa de los derechos humanos.

5. Bandos Municipales: reformar los bandos de los municipios mexiquenses para que se limiten a reconocer a las DMDHEM como organismos plenamente autónomos con personalidad jurídica y patrimonio propios, autonomía de gestión y presupuestaria. Adicionalmente, es imperioso modificar el art. 31 de la LOMEM para adicionar la fracción XLVII, en la cual se dicte que los ayuntamientos tienen que crear dentro de su ámbito de competencia un Plan Estratégico conforme a los preceptos del EBDH; esta obligación también debe incluirse en los bandos municipales para darle mayor fuerza impositiva. La DMDHEM de cada municipio ha de cooperar en la formulación, implementación y evaluación de dicho Plan.

Independencia política

1. Fortaleza del ayuntamiento: a consecuencia del poder formal y real que concentra el ayuntamiento dentro del gobierno municipal, se plantea que para reducir la influencia que éste tiene sobre las DMDHEM deben dejar de ser órganos desconcentrados y transformarse en organismos autónomos. Eso, con el fin de que ya no formen parte de la administración pública municipal y posean una independencia total respecto al ayuntamiento.

2. Alternancia en el gobierno municipal: en los municipios del Estado de México la alternancia ha sido históricamente baja, pues hasta antes de las elecciones locales del 2018 se caracterizaba por la hegemonía de un partido en la mayoría de los gobiernos municipales y dentro del congreso local.

La permanencia de una misma élite política en el poder da pauta a conductas, usos, prácticas y reglas cuya inercia restringe la posibilidad de que se produzca un cambio institucional. Como medida para tratar de hacer frente al fenómeno antes descrito, se propone que en la Ley que expida la Legislatura Local para la creación de las DMDHEM se establezca que el período de su titular sea de cuatro años, que se pueda ser reelegido en una ocasión y que sea electo en el segundo año del ayuntamiento en turno dentro de los primeros 60 días naturales, con el propósito de que su gestión vaya desfasada de la este órgano de gobierno.

3. Perfil y proceso de designación del titular de la Defensoría Municipal de Derechos Humanos: retomando algunas fracciones del art. 147 I de la LOMEM y lo argumentado por la doctrina referente al modelo ideal de *ombudsman* se plantean como requisitos para ser defensor municipal, los siguientes:

I. Ser mexicano en pleno goce y ejercicio de sus derechos políticos y civiles;

II. Tener preferentemente licenciatura, así como experiencia o estudios en derechos humanos;

III. Tener más de 21 años al momento de su designación;

IV. Tener conocimiento sobre las condiciones sociales, políticas, económicas y culturales del municipio;

V. No haber desempeñado alguno de los siguientes puestos durante los últimos dos años: a) cargo directivo en un partido, asociación u organización política dentro de ámbito municipal, estatal o federal; b) titular de un órgano de procuración de justicia (fiscalía federal, fiscalías estatales o ministerios públicos); c) cargo de elección popular; y d) cargo directivo en la administración pública municipal, estatal o federal. Teniendo preferencia por quien sea manifiestamente apartidista y carezca de militancia en algún partido político;

VI. No haber sido sancionado en el desempeño de empleo, cargo o comisión como servidor público federal, estatal o municipal, con motivo de alguna recomendación emitida por organismos públicos de derechos humanos; y

VII. No haber sido objeto de sanción de inhabilitación o destitución administrativas para el desempeño de empleo, cargo o comisión en el servicio público, mediante resolución que haya causado estado.

Aparte, durante el tiempo de su encargo, el defensor municipal de derechos humanos no podrá desempeñar otro empleo, cargo o comisión dentro del servicio público, ni realizar cualquier actividad proselitista, excluyéndose las tareas académicas que no riñan con su quehacer.

Sobre el proceso de designación se recomienda que en la Ley de las DMDHEM se determine que las diferentes etapas de este proceso queden a cargo de un Consejo Municipal de Derechos Humanos cuya instalación sea organizada por la CODHEM.¹¹⁴ Asimismo, dicho Consejo tendrá la obligación de hacer pública la designación del titular de la DMDHEM en cuestión y los motivos de la misma.

4. La ética pública en la administración pública municipal: reformar el art. 31 de la LOMEN para adicionar una fracción en la que se obligue al ayuntamiento a expedir, previa consulta de la DMDHEM que corresponda, un *Código de ética y conducta de los servidores públicos de la administración pública municipal*¹¹⁵ con apego a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia y respeto a los derechos humanos reconocidos en la CPEUM, los tratados internacionales de los que el Estado mexicano se parte, la CPELSM y las leyes que de ella emanen. También, se sugiere que las DMDHEM cuenten con un *Código de ética y conducta* en los términos antes señalados, el cual ha de ser emitido por el respectivo Consejo Municipal de Derechos Humanos.

5. Autonomía de las Defensorías Municipales de Derechos Humanos: reformar el artículo 16 de la CPELSM para que se reconozca en éste a las DMDHEM como organismos dotados de autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios. Derivado de lo anterior, la Legislatura del Estado de México ha de expedir una ley para instruir la creación de las DMDHEM con respeto a la autonomía que le otorgue la CPELSM a estos organismos. Ello, para afianzar su autonomía a nivel jurídico y dejar en claro su independencia de la administración pública municipal.

Independencia económica

1. Proceso de asignación del presupuesto a las Defensorías Municipales de Derechos Humanos: la Ley de las DMDHEM tiene que incluir un capítulo llamado “Patrimonio y presupuesto”. En dicho capítulo se debe especificar que:

¹¹⁴ El Consejo Municipal de Derechos Humanos estará integrado por 6 consejeros honorarios (4 ciudadanos, académicos o representantes de organizaciones de la sociedad civil con experiencia en derechos humanos, de los cuales por lo menos, dos serán mujeres y uno de extracción indígena; un servidor público municipal reconocido por su buena conducta y desempeño; y el regidor del ayuntamiento a cargo de la comisión vinculada al asunto de los derechos humanos) y será presidido por el Visitador General de la CODHEM que corresponda según la región a la que pertenezca el municipio.

¹¹⁵ Con excepción de aquellos que pertenezcan a la DMDHEM.

- ❖ Las DMDHEM cuentan con patrimonio propio.
- ❖ La forma en la que se integra su patrimonio.
- ❖ El ayuntamiento ha de proporcionarle los recursos financieros y materiales para su debido funcionamiento.
- ❖ Las DMDHEM están facultadas para formular y presentar su proyecto de presupuesto anual de egresos ante el Consejo Municipal de Derechos Humanos que corresponda.
- ❖ Para la aprobación del presupuesto de las DMDHEM, el Consejo Municipal de Derechos Humanos respectivo incorporará con derecho a voz y voto al secretario del ayuntamiento y al director de finanzas, tesorero u homólogo. Esto, con el objetivo de que el presupuesto se apegue a los principios de progresividad, racionalidad y viabilidad.

2. Proporción del presupuesto asignada a las Defensorías Municipales de Derechos Humanos:

incorporar dentro del capítulo “Patrimonio y presupuesto” de la Ley de las DMDHEM, un artículo que mandate que el presupuesto que apruebe el Consejo Municipal de Derechos Humanos para cualquier ejercicio fiscal sea razonablemente mayor al correspondiente al año inmediato anterior, conforme a la proyección de la inflación y al desempeño de estos organismos.¹¹⁶ Además, bajo ningún motivo el presupuesto anual de las DMDHEM podrá ser menor al 2% del presupuesto de egresos del municipio correspondiente.

3. Sueldo del titular: con la intención de que el sueldo de los defensores municipales se convierta en un incentivo positivo dentro de su actuación y se cierre la puerta a la incertidumbre y la discrecionalidad, se aconseja que, en el capítulo “Patrimonio y presupuesto” de la Ley de las DMDHEM se indique que:

- ❖ Las percepciones del defensor municipal de derechos humanos no podrán ser inferiores a las que correspondan al nivel de director general de un organismo descentralizado de la administración pública municipal.

4. Mecanismos de rendición de cuentas sobre el presupuesto ejercido: en el capítulo “Patrimonio y presupuesto” de la Ley de las DMDHEM, deben definirse mediante una serie de artículos los siguientes aspectos asociados a la rendición de cuentas:

- ❖ Las DMDHEM han de contar con un Órgano Interno de Control propio, mismo que será la una unidad administrativa encargada de: prevenir, corregir, investigar y calificar actos u omisiones que pudieran constituir

¹¹⁶ La valoración del desempeño de las DMDHEM se tiene que apegar a los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Presupuestarios del Poder Legislativo del Estado de México.

responsabilidades administrativas de los servidores públicos de la DMDHEM, según los términos fijados en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos ya sean municipales, estatales o federales; y realizar auditorías, evaluaciones e informar sobre el funcionamiento de estos organismos municipales. El titular del Órgano Interno de Control de las DMDHEM será elegido por el voto de las dos terceras partes del total de los miembros del Consejo Municipal de Derechos Humanos. Encima, es imperioso enunciar de forma clara las atribuciones del Órgano Interno de Control y los requisitos para ser titular del mismo.

- ❖ En aras de que las DMDHEM transiten hacia un esquema de rendición de cuentas trasversal, éstas tienen que presentar por escrito un informe anual de actividades y comparecer ante el Consejo Municipal de Derechos Humanos, con la finalidad de aportar elementos suficientes para realizar una evaluación sobre el cumplimiento de las metas y objetivos indicados en su Plan de Trabajo. Conjuntamente, es necesario que se turne copia del informe al ayuntamiento y a la CODHEM para su análisis.
- ❖ Dentro de la rendición de cuentas horizontal la CODHEM, a través de la Secretaría General, ha de operar el SIDEMUN para que las DMDHEM entreguen informes trimestrales sobre el avance de su Plan Trabajo; en consecuencia, la Secretaría General tiene que hacer una evaluación de desempeño y emitir una serie de recomendación orientadas a mejorar sus resultados.
- ❖ Las DMDHEM se sujetarán al escrutinio del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México y demás autoridades competentes.

Contexto social

1. Particularidades de los municipios del Estado de México según su tipo: se recomienda que en la Ley de las DMDHEM se incluya un título denominado “Derechos humanos de los grupos vulnerables y en situación de riesgo”. Dentro del título anterior, deberá existir un capítulo llamado “Particularidades de los municipios”, en donde se fije lo siguiente:

- ❖ Las DMDHEM tendrán la obligación de considerar las características o condiciones específicas del municipio que les compete, por lo cual es imperioso que las acciones que integren su Plan Anual de Trabajo se sustenten, tanto en los principios de los derechos humanos, como en las particularidades de su propio contexto municipal.
- ❖ Las DMDHEM que ejerzan funciones dentro de los municipios considerados como marginados, rurales y en transición deberán realizar visitas a las localidades más alejadas con la intención de acercar sus servicios a las personas que viven en estos espacios.
- ❖ Las DMDHEM, especialmente las de los municipios urbanos y metropolitanos han de celebrar convenios de colaboración entre ellas para atender asuntos de derechos humanos que por la dinámica de las áreas conurbadas demandan la estrecha cooperación de dos o más Defensorías.

2. Pobreza y desigualdad económica: se propone que, en el título “Derechos humanos de los grupos vulnerables y en situación de riesgo” de la Ley de las DMDHEM se incorpore un capítulo nombrado “Pobreza y desigualdad económica”; en el que se establezca que:

- ❖ Las DMDHEM estarán obligadas a presentar dentro del Diagnóstico Anual de Vulnerabilidad Municipal un reporte sobre la situación de pobreza y desigualdad económica existente en el municipio de su competencia, con base en una investigación documental y de campo.
- ❖ Las DMDHEM tendrán que identificar de forma precisa las localidades que padecen mayores niveles de desigualdad económica y pobreza, particularmente de pobreza extrema.

3. Grupos vulnerables y en situación de riesgo: con fundamento en lo planteado por la ACNUDH (2010) se sugiere que, en el título “Derechos humanos de los grupos vulnerables y en situación de riesgo” de la Ley de las DMDHEM exista un capítulo denominado “Grupos vulnerables y en situación de riesgo”, en cual se determine que:

- ❖ Las DMDHEM estarán obligadas a presentar al Consejo Municipal de Derechos Humanos un Diagnóstico Anual de Vulnerabilidad Municipal en el que, por vía de una investigación documental y de campo, se exponga cual es la situación que guarda el municipio respecto a este asunto y se identifique de manera contundente a los grupos vulnerables y en situación de riesgo presentes en el territorio municipal.
- ❖ Será obligación de las DMDHEM incorporar en su Plan Anual de Trabajo una serie de acciones que tengan como población objetivo a los grupos vulnerables y en situación de riesgo detectados en el Diagnóstico Anual de Vulnerabilidad Municipal.
- ❖ En la elaboración del Plan Anual de Trabajo y el Diagnóstico Anual de Vulnerabilidad Municipal, las DMDHEM han de consultar a las organizaciones de la sociedad civil y personas que representen los intereses de los grupos vulnerables y en situación de riesgo.
- ❖ Las DMDHEM deberán realizar visitas periódicas a los grupos vulnerables y en situación de riesgo identificados a fin de favorecer la promoción y protección de sus derechos humanos, así como de fomentar la cultura de la queja e iniciar investigaciones de oficio por presuntas violaciones.
- ❖ Las DMDHEM tendrán que promover, en el ámbito de su competencia, el respeto a los derechos humanos de los grupos vulnerables y en situación de riesgo de acuerdo a los rasgos distintivos de dichos sectores.
- ❖ Las DMDHEM tienen que asesorar y orientar a los grupos vulnerables y en situación de riesgo ante una posible violación a sus derechos humanos, o una vez que ésta ha ocurrido.
- ❖ Los servicios que presten las DMDHEM deben ser accesibles a todas las personas sin discriminación alguna, aparte, han de implementarse mecanismos especiales para asegurar el acceso a las personas con discapacidad.
- ❖ En el Informe Anual de Actividades que presenten las DMDHEM se han de detallar las acciones realizadas y los resultados obtenidos respecto a la promoción, divulgación, estudio, protección y colaboración en la defensa de los derechos humanos de los grupos vulnerables y en situación de riesgo.

Coordinación

1. Coordinación entre las Defensorías Municipales de Derechos Humanos y la CODHEM: la coordinación de las DMDHEM con la CODHEM conforme a lo dispuesto en la normatividad aplicable se aboca, preponderantemente, a aspectos adjetivos o procesales. Por esta razón, es imprescindible que, a través de la emisión de la Ley de las DMDHEM y de una reforma a la Ley y el Reglamento de la CODHEM se establezca de forma clara y armónica lo siguiente:

- ❖ Las DMDHEM podrán coordinarse para el desarrollo de sus atribuciones con la CODHEM y viceversa, respetando en todo momento la autonomía y competencia de cada una de ellas.
- ❖ La CODHEM es la responsable de sustanciar las quejas e investigaciones de oficio por presuntas violaciones a derechos humanos en contra de servidores públicos y/o autoridades estatales y municipales.
- ❖ Se tiene que especificar la forma en que las DMDHEM cooperarán con la CODHEM en la defensa de los derechos humanos, es decir en la atención de las quejas e investigaciones de oficio por presuntas violaciones a estos derechos en contra de servidores públicos y/o autoridades estatales y municipales.
- ❖ Las DMDHEM son las principales responsables del estudio, divulgación, promoción y protección de los derechos humanos dentro de sus respectivos municipios.

2. Coordinación entre las Defensorías Municipales de Derechos Humanos y otros organismos de derechos humanos: en la CPELMS y en la Ley de las DMDHEM se les tiene que otorgar personalidad jurídica a tales organismos, pues este atributo les va a permitir celebrar por sí mismos convenios de colaboración con otras organizaciones de derechos humanos. En este tenor, es indispensable precisar en la ley específica de las DMDHEM que éstas tienen facultad para coordinarse dentro del desarrollo de sus atribuciones con la CNDH, comisiones estatales, entidades y dependencias gubernamentales, organismos autónomos, instituciones académicas, organizaciones de la sociedad civil y del sector privado, y organismos internacionales especializados en la materia. Igualmente, en la citada Ley se ha de conceder a las DMDHEM la posibilidad de que remitan directamente a la CNDH los expedientes de queja o los elementos a partir de los cuales se presume una violación a derechos humanos por parte de autoridades o servidores públicos federales que residan o actúen dentro del municipio de su competencia.

3. Cooperación en el proceso de atención de las presuntas violaciones a derechos humanos: en la Ley de las DMDHEM y en la Ley y Reglamento de la CODHEM, se tiene que disponer que una atribución de estos organismos municipales es participar conjuntamente con el Visitador General

que corresponda en la sustanciación de los expedientes de queja o investigaciones de oficio en contra de los servidores públicos del municipio de su adscripción. Por lo cual, la conclusión que dé la CODHEM, por medio del Visitador General respectivo, a los expedientes antes mencionados tendrá que ser validada previamente por la DMDHEM competente.

Las DMDHEM representan un esfuerzo por institucionalizar el estudio, divulgación, promoción, protección y defensa de los derechos humanos en los municipios mexiquenses; sin embargo, el diseño institucional definido desde su aparición limita la capacidad que poseen para el cumplimiento de sus objetivos. En este sentido, la configuración que deliberadamente se les otorgó a las DMDHEM para simular un compromiso por parte de las autoridades municipales y estatales con estos derechos, al definirles objetivos inalcanzables conforme a los recursos y medios a su disposición, requiere una transformación de fondo. Así, el cambio planteado al diseño de estos órganos constituye una oportunidad para que se les conceda libertad, fuerza y certidumbre en el desarrollo de sus atribuciones y, por consiguiente, se fortalezca el ejercicio y respeto de los derechos humanos al interior de los municipios.

Las recomendaciones de cambio al diseño institucional de las DMDHEM pretenden proporcionarles los incentivos necesarios para que se transformen en organismos con la capacidad de incidir positivamente en la dignidad con la que viven las personas. Las Defensorías tiene el potencial de convertirse en actores claves dentro de un asunto público de amplia trascendencia como la promoción y defensa de los derechos humanos, ya que las respuestas institucionales del Estado mexicano en el ámbito nacional y local han sido insuficientes al no obtener los resultados deseados. En la medida en que las modificaciones al arreglo de las DMDHEM deriven en un incremento de su capacidad institucional, éstas podrán contribuir a hacer efectiva la obligación que tiene el Estado y, por tanto, los gobiernos de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

ANEXO I. Índice para medir la capacidad institucional de las Defensorías Municipales de Derechos Humanos

Modelo teórico

Un indicador “es una herramienta cuantitativa o cualitativa que muestra indicios o señales de una situación, actividad o resultado” (CONEVAL, 2013:12). Por este motivo, a partir del análisis teórico – conceptual sobre el diseño institucional de las DMDHEM presentado previamente, se decidió que era valioso desarrollar una serie de indicadores para conocer el nivel de capacidad institucional de los organismos municipales de derechos humanos. Los indicadores que se construyeron son un esfuerzo crítico por reflexionar, apropiarse y reconstruir cuantitativamente la realidad sobre las características del ámbito institucional de las DMDHEM (Gutiérrez, 2009: 16-17). De este modo, el conjunto de indicadores formulados busca operacionalizar y medir de forma abstracta y concreta las dimensiones y variables que teóricamente han permitido estudiar la forma en que el diseño de las DMDHEM influye en su capacidad institucional.

Los indicadores en derechos humanos se han centrado en realizar una valoración global de la situación que guarda esta materia, evaluar el cumplimiento de las obligaciones impuestas por la normatividad, verificar el logro de los objetivos planteados en los programas y políticas públicas, y conocer la efectividad del ejercicio, respeto y defensa de dichos derechos. Con estos indicadores se intentan “formular mejores políticas y vigilar los progresos, determinar los efectos no deseados de las leyes, políticas y prácticas institucionales, determinar qué actores influyen en la realización de los derechos, poner en relieve si esos actores cumplen con sus obligaciones, advertir oportunamente posibles violaciones y adoptar medidas preventivas” (SEGOB-SRE-ACNUDH, 2014: 35).

Los indicadores de derechos humanos brindan informaciones concretas sobre el estado o la condición de un objeto, un acontecimiento, una actividad o un resultado que pueden estar relacionados con las normas de derechos humanos; que abordan y reflejan principios e intereses en materia de derechos humanos y que se utilizan para evaluar y vigilar la promoción y protección de los derechos humanos. (ACNUDH, 2012: 19)

Conforme a la definición de indicador de derechos humanos de la ACNUDH (2012) se deduce que la cantidad de indicadores en esta materia es muy amplia por los innumerables puntos de contacto con otros fenómenos sociales y las variables que ayudan a su comprensión. La ACNUDH ha generado una metodología para la selección y elaboración de indicadores de derechos humanos, dado que, asume que implementación de los estándares internacionales sobre este asunto pasa por tres aspectos esenciales: intención, esfuerzo y resultado (SEGOB-SRE-ACNUDH, 2014: 36). En este sentido, los indicadores de derechos humanos se clasifican en:

- ❖ **Indicadores estructurales:** ayudan a captar la aceptación, la intención y el compromiso del Estado para aplicar medidas conformes con sus obligaciones de derechos humanos
- ❖ **Indicadores de proceso:** ayudan a evaluar los esfuerzos de un Estado, mediante su aplicación de medidas de política y programas de acción, para transformar sus compromisos de derechos humanos en los resultados deseados
- ❖ **Indicadores de resultados:** ayudan a evaluar los efectos de los esfuerzos del Estado en la promoción del disfrute de los derechos humanos. (ACNUDH, 2012: 38 – 43)

En esta investigación se optó la construcción de un índice, debido a que “reúne varios indicadores y reduce sus correspondientes ‘aspectos’ (o variables teóricas) a uno solo. (...) Es, por tanto, un elemento reductor de algunas dimensiones de un concepto, con lo que se logra una más perfecta operacionalización” (Miguel y Sevilla, 1973: 140; citado en Rodríguez, 2000: 157). El índice que se desarrolló es de derechos humanos, no obstante, resulta complicado ubicarlo dentro la clasificación de la ACNUDH (2012); pues, a pesar de que se integra por indicadores relacionados directamente con la estructura y los procesos e indirectamente con los resultados, solo son un medio para aproximarse a un concepto de mayor grado de abstracción.

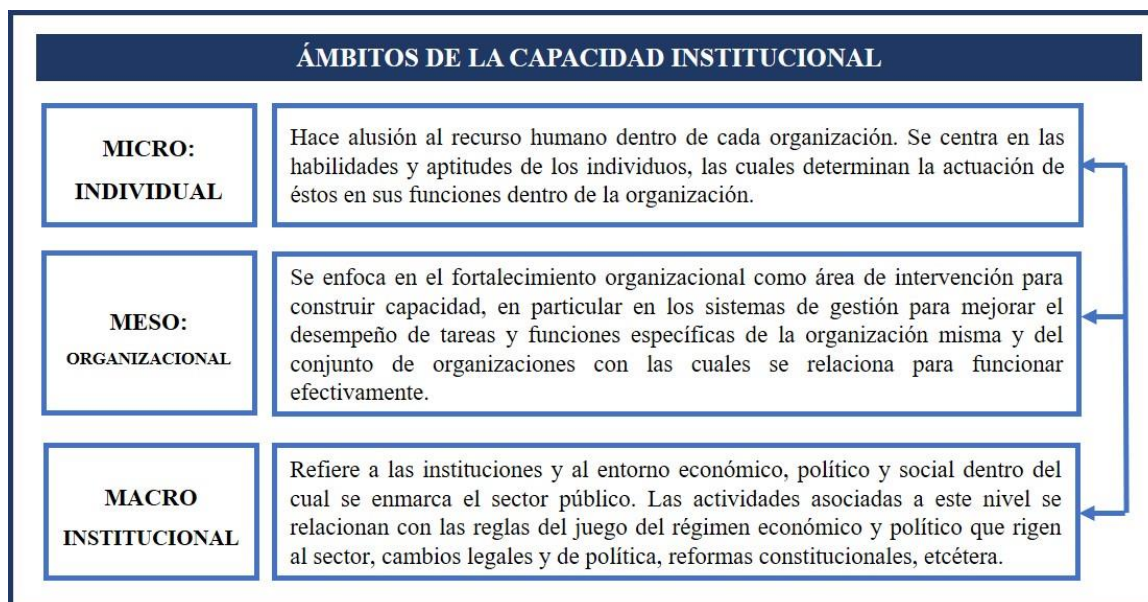
El índice generado más que enfocarse en la estructura, los procesos o los resultados se centra en medir la capacidad institucional con la que cuentan los organismos de derechos humanos con competencia al interior del ámbito municipal. El índice parte del hecho de que la capacidad

institucional refiere al potencial que poseen los individuos, organizaciones e instituciones en conjunto para realizar sus tareas, ejecutar acciones, definir objetivos, eliminar obstáculos, solucionar problemas y conseguir resultados dentro de un contexto enmarcado por factores normativos, sociales, económicos y políticos que limitan la interacción humana. De este modo, se advierte que el índice trata de medir la capacidad institucional de la que disponen las DMDHEM y otros organismos homólogos con base en el diseño definido para conducir sus actividades.

Como se argumentó en el primer capítulo, la capacidad institucional se integra por tres ámbitos: individual, organizacional e institucional; mismos que, impiden partir de una interpretación demasiado amplia o reduccionista de este concepto. De acuerdo con ello, el índice construido busca comprender los aspectos nodales de cada uno de los ámbitos citados al concentrarse en el comportamiento individual, la estructura organizacional y el conjunto de normas, reglas, valores, prácticas e incentivos que guían la interacción humana. Por esta razón, los distintos indicadores que se formulan refieren a elementos constitutivos de la capacidad institucional y se ubican en alguno de los ámbitos (micro, meso o macro) de esta categoría de análisis.

Para la operacionalización de la de capacidad institucional, en los términos antes mencionados, se requieren de diversas variables agrupadas en torno a ciertas dimensiones para lograr una correcta abstracción de la realidad. A continuación, se presenta un esquema con los ámbitos de la capacidad institucional en los que se focalizó el índice generado, esto, con el propósito de delimitar a que refiere cada uno de ellos y poder establecer un conjunto de variables que den cuenta de los elementos esenciales que estructuran dicho concepto.

Figura 24. Ámbitos de la capacidad institucional.



Fuente: Elaboración propia con base en PNUD (2008: 6) y Rosas (2008: 131).

Una vez expuestas de forma ejecutiva las teorías sobre los indicadores de derechos humanos y la capacidad institucional que sirvieron de soporte al índice desarrollado, es imprescindible señalar claramente cuál es la denominación y objetivo de éste, además de enunciar las dimensiones de análisis y variables que se usaron de base para la operacionalización de la categoría central a medir.

- ❖ **Nombre:** “Índice de Capacidad Institucional de los Organismos Municipales de Derechos Humanos (ICIMDH)”.
- ❖ **Objetivo:** Medir la capacidad institucional que poseen los organismos municipales de derechos humanos a partir de su diseño para el cumplimiento de sus objetivos y atribuciones.

El índice tiene como objetivo principal la medición de la categoría de capacidad institucional, ya que a partir del análisis teórico – conceptual y del estudio realizado en la práctica se identificó que actualmente las DMDHEM no cuentan con la capacidad potencial suficiente para cumplir con los objetivos y atribuciones que les fija la ley. Dicha incapacidad es consecuencia de una serie de limitaciones que colocan a las Defensorías en un estado de incertidumbre y sin oportunidad de impactar en la institucionalización de los derechos humanos dentro del ámbito municipal. En esta

tesitura, el índice formulado trata de convertirse en un mecanismo que coadyuve a impulsar cambios en el diseño institucional de las DMDHEM y otros organismos homólogos de acuerdo a las restricciones que se detecten.

Las dimensiones que se presentan a continuación, derivan del análisis teórico – conceptual efectuado en el capítulo cuarto y del estudio empírico hecho sobre la Defensoría Municipal de Derechos Humanos de El Oro. Tales dimensiones refieren a los componentes utilizados por el índice desarrollado para medir la capacidad institucional de las DMDHEM y otros organismos homólogos:

- ❖ **Dimensión jurídica (DJ):** concentra elementos del marco legal que dan cuenta de la naturaleza jurídica de los organismos municipales de derechos humanos, de sus objetivos y atribuciones, y del arreglo institucional formal que rige su funcionamiento.
- ❖ **Dimensión política (DP):** incluye factores para conocer el nivel de independencia política que tienen los organismos municipales de derechos humanos respecto al ayuntamiento.
- ❖ **Dimensión económica (DE):** incorpora caracteres para detectar el grado de independencia económica que poseen los organismos municipales de derechos humanos en relación al ayuntamiento.
- ❖ **Dimensión social (DS):** integra elementos para identificar si los organismos municipales de derechos humanos disponen de instrumentos para tener conocimiento de los grupos vulnerables y en situación de riesgo, de los niveles de pobreza y desigualdad económica, y de otras particularidades del municipio. También, se busca determinar si la planeación de estos organismos se realiza con base en los factores contextuales antes enunciados.
- ❖ **Dimensión de coordinación (DC):** comprende una serie de factores para evaluar el nivel de cooperación que se produce entre los organismos municipales de derechos humanos y la comisión estatal, así como con otras organizaciones y actores que persiguen objetos vinculados a esta materia.

Para cada una de las dimensiones anteriores se construyen diversos indicadores a fin de lograr una adecuada aprensión de la realidad. Tales indicadores se construyeron en relación a las variables que se señalan a continuación:

Figura 25. Modelo analítico para un índice de capacidad institucional de los organismos municipales de derechos humanos a partir de su diseño.

INSTITUCIÓN MUNICIPAL DE DDHH		DIMENSIONES	VARIABLES
		JURÍDICA	Reconocimiento en la constitución local Ley específica Reglamento específico Reconocimiento en la reglamentación municipal Responsabilidad pública del municipio en materia de derechos humanos
POLÍTICA	Fortaleza del ayuntamiento Alternancia en el gobierno municipal Perfil del titular del organismo municipal de derechos humanos Proceso de designación del titular del organismo municipal de derechos humanos La ética pública en la administración pública municipal Autonomía		
ECONÓMICA	Proceso de asignación del presupuesto al organismo municipal de derechos humanos Recursos del organismo municipal de derechos humanos Suficiencia presupuestal del organismo municipal de derechos humanos Sueldo del titular del organismo municipal de derechos humanos Mecanismos de rendición de cuentas		
SOCIAL	Particularidades del municipio según su tipo Pobreza y desigualdad económica Grupos vulnerables y en situación de riesgo		
COORDINACIÓN	Coordinación entre los organismos municipales de derechos humanos Coordinación entre el organismo municipal de derechos humanos y la comisión estatal de derechos humanos Cooperación en el proceso de atención de las presuntas violaciones de derechos humanos Coordinación entre el organismo municipal de derechos humanos y otras instituciones, organizaciones y actores		

Fuente: Elaboración propia con base en Goodin (2003), Peters (2003), Oszlak (2004) y el PNUD (2008).

En razón de que la capacidad institucional es un concepto que se delimita por medio de múltiples dimensiones y con el propósito de conseguir una correcta abstracción de la realidad, se decidió que el índice fuera complejo o compuesto. Esto, con la finalidad de poder “explicar las variaciones de los indicadores y/o sintetizar las dimensiones del fenómeno estudiado” (Rodríguez, 2000: 177). Conjuntamente, se validaron los distintos indicadores que integran cada una de las dimensiones del índice con los datos de la Defensoría de El Oro, para poner a prueba la consistencia lógica de sus resultados en función de lo que se observó de forma directa con el estudio de este caso. En esa

perspectiva, se argumenta que el índice compuesto generado es una medida unidimensional que busca sintetizar las múltiples variables a través de las cuales se operacionaliza la categoría de capacidad institucional de los organismos municipales de derechos humanos.

Operacionalización

En este apartado se puntualiza la forma en la que se compone el índice desarrollado, para ello, se presentan los subíndices e indicadores a través de los cuales se operacionalizan las dimensiones definidas para dar cuenta de la capacidad institucional de las DMDHEM y otros organismos homólogos.

ÍNDICE DE CAPACIDAD INSTITUCIONAL DE LOS ORGANISMOS MUNICIPALES DE DERECHOS HUMANOS (ICIMDH)

Objetivo general
Medir la capacidad institucional que poseen los organismos municipales de derechos humanos a partir de su diseño para el cumplimiento de sus objetivos y atribuciones.

De acuerdo a las dimensiones delimitadas para medir la forma en la que el diseño de las DMDHEM y otros organismos homólogos incide sobre su capacidad para cumplir con sus objetivos y atribuciones, el ICIMDH se compone de los siguientes subíndices:

SUBÍNDICE	PONDERACIÓN
Subíndice de solidez jurídica (SSJ)	20 %
Subíndice de independencia política (SIP)	25 %
Subíndice de independencia económica (SIE)	25 %
Subíndice de contexto social (SCS)	15 %
Subíndice de acción coordinada (SAC)	15 %
TOTAL (ICIMDH)	100 %

Para integrar el ICIMDH se utiliza la ponderación arbitraria de cada uno de sus subíndices, lo anterior, con base en lo que se observó durante el análisis teórico y el estudio empírico de las DMDHEM. Por tanto, la ecuación del índice es:

$$ICIMDH = SSJ (0.20) + SIP (0.25) + SIE (0.25) + SCS (0.15) + SAC (0.15)$$

Con la finalidad de contar con una interpretación asequible sobre la capacidad institucional de las DMDHEM y demás organismos homólogos conforme al resultado del índice propuesto, se establecen los siguientes parámetros:

Grado de capacidad institucional (ICIMDH)	Límite inferior	Límite superior
Muy alto	0.80	1.00
Alto	0.60	0.80
Medio	0.40	0.60
Bajo	0.20	0.40
Muy bajo	0.00	0.20

Nota: los límites van de 0.00 a 1.00 porque el ICIMDH y sus subíndices están contruidos conforme a una escala lineal base 1.

A continuación, se muestra el objetivo, ponderación y ecuación de cada uno de los indicadores que componen los diferentes subíndices del ICIMDH.

1. Subíndice de solidez jurídica (SSJ)

Subíndice	Objetivo	Ponderación
SSJ	Medir el grado de solidez del diseño institucional del organismo municipal de derechos humanos con base en su naturaleza jurídica, objetivos y atribuciones, y reglas de funcionamiento establecidas dentro de su marco jurídico.	20 %

La ecuación para el cálculo del SSJ resulta de la suma de los diversos indicadores que lo componen:

$$SSJ = RC (0.25) + LP (0.20) + RP (0.15) + RBM (0.15) + RPMDH (0.25)$$

En este sentido, es imperioso precisar que los indicadores son:

Indicador SSJ_1	Descripción	Pond.	Método de cálculo
RC	Reconocimiento constitucional. Mide si el organismo municipal de derechos humanos está reconocido a nivel constitucional y bajo que figura jurídica.	25 %	$RC = \overline{MC + NJ}$ <p>Donde:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>MC</i> = mandato constitucional (sí = 1; no = 0). - <i>NJ</i> = naturaleza jurídica (no se considera = 0.00; dependencia del ejecutivo municipal = 0.25; órgano desconcentrado = 0.50; organismo descentralizado = 0.75; organismo autónomo = 1).

Indicador SSJ_2	Descripción	Pond.	Método de cálculo
LP	Ley Propia. Mide si el organismo municipal de derechos humanos cuenta con una ley para sí emanada de la legislatura local y el grado de autonomía según su naturaleza jurídica.	20 %	$LP = \overline{LE + NJ}$ <p>Donde:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>LE</i> = ley específica (sí = 1; no = 0). - <i>NJ</i> = naturaleza jurídica (no se considera = 0.00; dependencia del ejecutivo municipal = 0.25; órgano desconcentrado = 0.50; organismo descentralizado = 0.75; organismo autónomo = 1).

Indicador SSJ_3	Descripción	Pond.	Método de cálculo
RP	Reglamento Propio. Mide si el organismo municipal de derechos humanos tiene un reglamento específico que rija su organización y funcionamiento, así como su grado de autonomía según su naturaleza jurídica.	15 %	$RP = \overline{ROF + NJ}$ <p>Donde:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>ROF</i> = reglamento de organización y funcionamiento (sí = 1; no = 0). - <i>NJ</i> = naturaleza jurídica (no se considera = 0.00; dependencia del ejecutivo municipal = 0.25; órgano desconcentrado = 0.50; organismo descentralizado = 0.75; organismo autónomo = 1).

Indicador SSJ_4	Descripción	Pond.	Método de cálculo
RBM	Reconocimiento en el bando municipal. Mide	15 %	$RBM = \overline{BM + NJ}$

	si el organismo municipal de derechos humanos está reconocido en el bando municipal y que grado de autonomía se le otorga según naturaleza jurídica.	<p>Donde:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>BM</i> = bando municipal (sí = 1; no = 0). - <i>NJ</i> = naturaleza jurídica (no se considera = 0.00; dependencia del ejecutivo municipal = 0.25; órgano desconcentrado = 0.50; organismo descentralizado = 0.75; organismo autónomo = 1).
--	--	--

Indicador SSJ_5	Descripción	Pond.	Método de cálculo
RPMDH	<p>Responsabilidad pública del municipio en materia de derechos humanos. Mide si los distintos ordenamientos jurídicos a los que se sujetan las DMDHEM definen con claridad cuáles son los valores de la institución municipal de derechos humanos; mismos que constituyen la responsabilidad pública del municipio en esta materia.</p>	25 %	$RPMDH = \overline{CPL + LE + ROF + BM}$ <p>Donde:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>CPL</i> = constitución política local. * - <i>LE</i> = ley específica. * - <i>ROF</i> = reglamento de organización y funcionamiento. * - <i>BM</i> = bando municipal. * <p>* Escala: no se define = 0.00; solo se indican las funciones del titular o las atribuciones del organismo municipal de DDHH = 0.25; se establecen las funciones del titular y las atribuciones del organismo municipal de DDHH = 0.50; se define la responsabilidad pública del municipio en DDHH = 0.75; se define la responsabilidad pública del municipio en DDHH de acuerdo a su capacidad institucional y las responsabilidades de otros ámbitos de gobierno = 1.00.</p>

2. Subíndice de independencia política (SIP)

Subíndice	Objetivo	Ponderación
SIP	Medir el nivel independencia política que posee el organismo municipal de derechos humanos respecto al ayuntamiento y, especialmente, al presidente municipal.	25 %

La ecuación para el cálculo del SIP resulta de la suma de los diversos indicadores que lo componen:

$$SIP = FA (0.10) + AGM (0.125) + PT (0.15) + PDT (0.20) + EAPM (0.125) + A (0.30)$$

En este sentido, es imperioso precisar que los indicadores son:

Indicador SIP_1	Descripción	Pond.	Método de cálculo
FA	Fortaleza del ayuntamiento. Mide el apoyo de facto que tiene el presidente municipal dentro del ayuntamiento.	10 %	$FA = \frac{MA - MAPM}{MA}$ <p>Donde:</p> <ul style="list-style-type: none"> - MAPM = miembros del ayuntamiento que en la mayoría de las ocasiones votan en el mismo sentido que el presidente municipal. - MA = total de miembros del ayuntamiento.

Indicador SIP_2	Descripción	Pond.	Método de cálculo
AGM	Alternancia en el gobierno municipal. Mide el nivel de alternancia en el gobierno del municipio donde se desempeña el organismo municipal de derechos humanos.	12.5 %	$AGM = \frac{CA}{CE}$ <p>Donde:</p> <ul style="list-style-type: none"> - CA = cantidad de ocasiones que ha habido alternancia desde la creación del organismo municipal de derechos humanos. - CE = cantidad de elecciones desde la creación del organismo municipal de derechos humanos.

Indicador SIP_3	Descripción	Pond.	Método de cálculo
PT	Perfil del titular. Mide la capacidad de la persona que ocupa la titularidad del organismo municipal de derechos humanos.	15 %	$PT = \overline{CE + M + LD + NM + RPM + CEP + AP}$ <p>Donde:</p> <ul style="list-style-type: none"> - CE = conocimiento y experiencia en derechos humanos. * - M = motivación del titular acorde a los valores institucionales y objetivos del organismo municipal de derechos humanos. * - LD = licenciatura en Derecho o afín. * - NM = no militancia, ni haber desempeñado cargo directivo en algún partido, asociación u organización política, en los tres años anteriores al día de su designación. * - RPM = relación de parentesco consanguíneo o por afinidad hasta el cuarto grado, parentesco civil, profesional, laboral, de negocios o societal con el presidente municipal. ** - CEP = no haber sido postulado u ocupado un cargo de elección popular mediante un partido político, en los tres años previos al día de su designación. ** - AP = actividades proselitistas o participación en asuntos políticos que benefician los intereses del ayuntamiento. ** <p>* Escala: sí = 1; no = 0. ** Escala: sí = 0; no = 1.</p>

Indicador SIP_4	Descripción	Pond.	Método de cálculo
PDT	Proceso de designación del titular. Mide el nivel de imparcialidad en el proceso de designación del titular del organismo municipal de derechos humanos.	20 %	$PDT = \frac{CA + VC + EC + E + PCE + PSC + PSA + IPM + DA + DIPA + CRSA}{\dots}$ <p>Donde:</p> <ul style="list-style-type: none"> - CA = convocatoria abierta. * - VC = valoración curricular. * - EC = examen de conocimientos. * - E = entrevista. * - PCE = participación de la comisión estatal de derechos humanos. * - PSC = participación de especialistas, instituciones académicas y representantes de organizaciones de la sociedad civil. * - PSA = proceso de designación sin intervención del ayuntamiento. * - IPM = influencia del presidente municipal en la designación. ** - DA = designación realizada mediante votación del ayuntamiento. ** - DIPA = designación a inicio del período de gobierno del ayuntamiento. ** - CRSA = convocatoria y recepción de las solicitudes a cargo del ayuntamiento. ** <p>* Escala: sí = 1; no = 0. ** Escala: sí = 0; no = 1.</p>

Indicador SIP_5	Descripción	Pond.	Método de cálculo
EAPM	Ética pública en la administración pública municipal. Mide el compromiso de los servidores públicos municipales con la ética pública y los derechos humanos.	12.5 %	$EAPM = RE + FAFE + PSPM + RDHSPM$ <p>Donde:</p> <ul style="list-style-type: none"> - RE = reglamento de ética dentro de las entidades y dependencias de la administración pública municipal. (sí = 1; no = 0). - FAFE = frecuencia de actividades para el fortalecimiento de la ética pública desarrolladas por el organismo municipal de derechos humanos (nula = 0.00; muy baja ≈ cada dos años o más = 0.20; baja ≈ anualmente = 0.40; media ≈ cada tres meses = 0.60; alta ≈ cada tres meses = 0.80; muy alta ≈ cada mes = 1.00). - PSPM = participación de los servidores públicos municipales en las actividades dirigidas por el organismo municipal de derechos humanos. (nula = 0.00; muy baja = 0.20; baja = 0.40; media = 0.60; alta = 0.80; muy alta = 1.00). - RDHSPM = respeto de los derechos humanos por parte de los servidores públicos municipales. (nulo = 0.00; muy bajo = 0.20; bajo = 0.40; medio = 0.60; alto = 0.80; muy alto = 1.00).

Indicador SIP_6	Descripción	Pond.	Método de cálculo
A	Autonomía. Mide el nivel de autonomía que posee el organismo municipal de derechos humanos.	30 %	$A = \frac{(ATG + AP + PJ + PP + AO + APC + AF - DPM + SA + RA + FP)}{...}$ <p>Donde:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ATG = autonomía técnica y de gestión. * - AP = autonomía presupuestaria. * - PJ = personalidad jurídica. * - PP = patrimonio propio. * - AO = autonomía orgánica. * - APC = autonomía plena reconocida a nivel constitucional. * - AF = autonomía de facto. ** - DPM = dependencia del presidente municipal. *** - SA = subordinación respecto al ayuntamiento. *** - RA = repesaría por parte del ayuntamiento por acciones emprendidas en su contra. **** - FP = favores políticos. **** <p>* Escala: sí = 1; no = 0. ** Escala: nula = 0.00; muy baja = 0.20; baja = 0.40; media = 0.60; alta = 0.80; muy alta = 1.00. *** Escala: nula = 1.00; muy baja = 0.80; baja = 0.60; media = 0.40; alta = 0.20; muy alta = 0.00. **** Escala: sí = 0; no = 1.</p>

3. Subíndice de independencia económica (SIE)

Subíndice	Objetivo	Ponderación
SIE	Medir el nivel independencia económica que tiene el organismo municipal de derechos humanos en relación al ayuntamiento.	25 %

La ecuación para el cálculo del SIE resulta de la suma de los diversos indicadores que lo componen:

$$SIE = PAP (0.20) + RD (0.25) + SP (0.25) + ST (0.15) + MRC (0.15)$$

En este sentido, es imperioso precisar que los indicadores son:

Indicador SIE_1	Descripción	Pond.	Método de cálculo
PAP	Proceso de asignación del presupuesto. Mide el grado de influencia que tiene el titular del organismo municipal de derechos humanos en el	20 %	$PAP = \frac{PAE + FFAP + FMP + APA + TSI}{...}$ <p>Donde:</p> <ul style="list-style-type: none"> - PAE = presupuesto anual de egresos específico para el organismo municipal de derechos humanos. *

	proceso de asignación del presupuesto, así como la imparcialidad en la formulación del mismo.	<p>- <i>FFAP</i> = facultad para formular el anteproyecto de su presupuesto anual de egresos y enviarlo al órgano competente para su integración en el presupuesto general. *</p> <p>- <i>FMP</i> = facultad para modificar su presupuesto conforme a sus prioridades. *</p> <p>- <i>APA</i> = aprobación del presupuesto anual de egresos por el ayuntamiento. **</p> <p>- <i>TSI</i> = titular sin injerencia real en el proceso de asignación presupuestal. **</p> <p>* Escala: sí = 1; no = 0.</p> <p>** Escala: sí = 0; no = 1.</p>
--	---	--

Indicador SIE_2	Descripción	Pond.	Método de cálculo
RD	Recursos disponibles. Mide el nivel de recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos de los que dispone el organismo municipal de derechos humanos para el cumplimiento de sus objetivos y atribuciones.	25 %	$RD = \overline{RH + RM + RF + RT}$ <p>Donde:</p> <p>- <i>RH</i> = recursos humanos. *</p> <p>- <i>RM</i> = recursos materiales. *</p> <p>- <i>RF</i> = recursos financieros. *</p> <p>- <i>RT</i> = recursos tecnológicos. *</p> <p>* Escala: nulo = 0.00; muy bajo = 0.20; bajo = 0.40; medio = 0.60; alto = 0.80; muy alto = 1.00.</p>

Indicador SIE_3	Descripción	Pond.	Método de cálculo
SP	Suficiencia presupuestal. Mide el nivel de suficiencia presupuestal que tiene el organismo municipal de derechos humanos para cumplir con sus objetivos y atribuciones.	25 %	$SP = \overline{PS + PMP + PP + IAP}$ <p>Donde:</p> <p>- <i>PS</i> = el presupuesto es suficiente para cumplir con los objetivos y atribuciones impuestos por el marco jurídico. *</p> <p>- <i>PMP</i> = porcentaje mínimo fijado por ley para el presupuesto anual. *</p> <p>- <i>PP</i> = presupuesto equivalente al menos al 2% del presupuesto de egresos municipal. *</p> <p>- <i>IAP</i> = incremento anual del presupuesto para cualquier ejercicio fiscal por ley. *</p> <p>* Escala: sí = 1; no = 0.</p>

Indicador SIE_4	Descripción	Pond.	Método de cálculo
ST	Sueldo del titular. Mide el grado de certidumbre	15 %	$ST = \overline{SDL + NPDG + \frac{ST}{SDG}}$

del sueldo del titular del organismo municipal de derechos humanos, así como la congruencia de éste con su cargo y responsabilidades.	Donde: <ul style="list-style-type: none"> - <i>SDL</i> = sueldo del titular definido por ley. * - <i>NPDG</i> = nivel del puesto equivalente a director general dentro de la administración pública municipal. * - <i>ST</i> = sueldo de titular. - <i>SDG</i> = sueldo promedio para el puesto de director general ($SDG < ST \Rightarrow SDG = ST$). <p>* Escala: sí = 1; no = 0.</p>
---	--

Indicador SIE_5	Descripción	Pond.	Método de cálculo
MRC	Mecanismos de rendición de cuentas. Mide el grado en que los instrumentos de rendición de cuentas a los que está sujeto el organismo municipal de derechos humanos contribuyen a prevenir y sancionar sus abusos, abrirse a la inspección pública e informar sobre sus actividades, y no a controlar dolosamente su actuación por parte del ayuntamiento.	15 %	$MRC = \overline{OIC + TA + IAA + CIA + PIOE + PIA + UDRC}$ <p>Donde:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>OIC</i> = órgano interno de control propio. * - <i>TA</i> = transparencia de sus actividades y de la información pública que generan a consecuencia de éstas. * - <i>IAA</i> = informe anual de actividades. * - <i>CIA</i> = comparece ante el órgano competente para la presentación de su informe anual de actividades. * - <i>PIOE</i> = presentación de informe de actividades ante órganos u organismos diferentes al ayuntamiento. * - <i>PIA</i> = presentación del informe anual de actividades al ayuntamiento. ** - <i>UDRC</i> = uso doloso del OIC del ayuntamiento para reprimir al titular del organismo municipal de derechos humanos. ** <p>* Escala: sí = 1; no = 0. ** Escala: sí = 0; no = 1.</p>

4. Subíndice de contexto social (SCS)

Subíndice	Objetivo	Ponderación
SCS	Medir el nivel de conocimiento e integración en la planeación del organismo municipal de derechos humanos de los grupos vulnerables y en situación de riesgo, el grado de pobreza y desigualdad económica, y otras particularidades del municipio en el que tiene competencia.	15 %

La ecuación para el cálculo del SCS resulta de la suma de los diversos indicadores que lo componen:

$$SCS = PM (0.30) + PDE (0.30) + GVSR (0.40)$$

En este sentido, es imperioso precisar que los indicadores son:

Indicador SCS_1	Descripción	Pond.	Método de cálculo
PM	Particularidades del municipio. Mide el grado de conocimiento e integración de las características específicas del municipio dentro de la planeación del organismo de derechos humanos competente.	30 %	$PM = \overline{MLPM + PTPM + PDHMF + AETM}$ Donde: <ul style="list-style-type: none"> - <i>MLPM = mandato de ley de planear con base en las particularidades del municipio.*</i> - <i>PTPM = plan anual de trabajo de acuerdo a las particularidades del municipio.*</i> - <i>PDHMF = programa de derechos humanos para los municipios de la entidad flexible.*</i> - <i>AETM = acciones específicas según el tipo de municipio.*</i> * Escala: sí = 1; no = 0.

Indicador SCS_2	Descripción	Pond.	Método de cálculo
PDE	Pobreza y desigualdad económica. Mide el grado de conocimiento e integración de las condiciones de pobreza y desigualdad económica dentro de la planeación del organismo municipal de derechos humanos.	30 %	$PDE = \overline{MLPDE + PTPDE + RPDE + AFPEDE}$ Donde: <ul style="list-style-type: none"> - <i>MLPDE = mandato de ley de considerar en la planeación los niveles de pobreza y desigualdad económica.*</i> - <i>PTPDE = plan anual de trabajo conforme a los niveles de pobreza y desigualdad económica.*</i> - <i>RPDE = reporte sobre la situación de pobreza y desigualdad económica.*</i> - <i>AFPEDE = atención focalizada a las localidades con pobreza extrema y altos niveles de desigualdad económica.*</i> * Escala: sí = 1; no = 0.

Indicador SCS_3	Descripción	Pond.	Método de cálculo
GVSr	Grupos vulnerables y en situación de riesgo. Mide el grado de conocimiento e integración de los grupos vulnerables y en situación de riesgo dentro de la planeación del organismo municipal de derechos humanos.	40 %	$GVSr = \overline{MLGVR + PTGVR + DGVR + ADHV + AEGVR}$ Donde: <ul style="list-style-type: none"> - <i>MLGVR = mandato de ley de considerar dentro de la planeación a los grupos vulnerables y en situación de riesgo.</i> - <i>PTGVR = plan anual de trabajo con base en los grupos vulnerables y en situación de riesgo.*</i> - <i>DGVR = diagnóstico sobre los grupos vulnerables y en situación de riesgo.*</i> - <i>ADHV = análisis de los derechos humanos más vulnerados y de su tendencia de evolución.*</i> - <i>AEGVR = atención especial a los grupos vulnerables y en situación de riesgo.*</i> * Escala: sí = 1; no = 0.

5. Subíndice de acción coordinada (SAC)

Subíndice	Objetivo	Ponderación
SAC	Medir el nivel cooperación que existe entre el organismo municipal de derechos humanos y sus iguales, entre éste y la comisión estatal, así como con otras instituciones, organizaciones y actores en el estudio, promoción, divulgación, protección y defensa de tales derechos en el ámbito municipal.	15 %

La ecuación para el cálculo del SAC resulta de la suma de los diversos indicadores que lo componen:

$$SAC = COMDH (0.15) + CCE (0.35) + CAQ (0.25) + CIOA (0.25)$$

En este sentido, es imperioso precisar que los indicadores son:

Indicador SAC_1	Descripción	Pond.	Método de cálculo
COMDH	Coordinación entre los organismos municipales de derechos humanos. Mide el nivel de cooperación entre el organismo municipal de derechos humanos y sus iguales dentro de las acciones emprendidas para cumplir con sus objetivos y atribuciones.	15 %	$COMDH = \frac{CCOM + RROM + RTOM + ACOM + COM + CIOM}{6}$ Donde: <ul style="list-style-type: none"> - CCOM = convenios de colaboración con otros organismos municipales de derechos humanos. * - RROM = reuniones regionales con otros organismos municipales de derechos humanos. * - RTOM = reuniones con todos los organismos municipales de derechos humanos. * - ACOM = acciones conjuntas con otros organismos municipales de derechos humanos. * - COM = comunicación con otros organismos municipales de derechos humanos. * - CIOM = coordinación en un plano de igualdad y respeto mutuo a su autonomía. ** * Escala: Inexistente = 0.00; muy baja = 0.20; baja = 0.40; media = 0.60; alta = 0.80; muy alta = 1.00. ** Escala: sí = 1; no = 0.

Indicador SAC_2	Descripción	Pond.	Método de cálculo
CCE	Coordinación con la comisión estatal. Mide el nivel de cooperación entre el organismo municipal de derechos humanos y la comisión estatal para el	35 %	$CCE = \frac{DRDH + RTCE + ACCE + CCE + CIRA + CS + ISLDH}{6}$ Donde: <ul style="list-style-type: none"> - DRDH = delimitación de responsabilidades en materia de derechos humanos por ámbito de gobierno (estatal y municipal). **

	estudio, promoción, divulgación, protección y defensa de estos derechos dentro de su ámbito de competencia.	<p>- RTCE = reuniones de trabajo con personal de la comisión estatal. **</p> <p>- ACCE = acciones conjuntas con la comisión estatal. **</p> <p>- CCE = comunicación con la comisión estatal. **</p> <p>- CIRA = coordinación en un plano de igualdad y respeto mutuo a su autonomía. *</p> <p>- CS = coordinación sobre aspectos sustantivos y no solo de orientación, control, evaluación y, en general, de carácter adjetivo. *</p> <p>- ISLDH = integración del sistema local no jurisdiccional de defensa de derechos humanos. **</p> <p>* Escala: sí = 1; no = 0.</p> <p>** Escala: Inexistente = 0.00; muy baja = 0.20; baja = 0.40; media = 0.60; alta = 0.80; muy alta = 1.00.</p>
--	---	--

Indicador SAC_3	Descripción	Pond.	Método de cálculo
CAQ	Cooperación en la atención de quejas. Mide el nivel de cooperación entre el organismo municipal de derechos humanos y la comisión estatal para el tratamiento de las quejas por presuntas violaciones a estos derechos ocurridas dentro de su ámbito de competencia.	25 %	$CAQ = \frac{CRQ + CMPC + CI + CMC + CREQ + CER + CSR}{7}$ <p>Donde:</p> <ul style="list-style-type: none"> - CRQ = cooperación en la recepción de las quejas. * - CMPC = cooperación en el establecimiento de las medidas precautorias o cautelares. * - CI = cooperación en la investigación. * - CMC = cooperación en las acciones de mediación y conciliación. * - CREQ = cooperación en la resolución de los expedientes de queja. * - CER = cooperación en la emisión de recomendaciones. * - CSR = cooperación en seguimiento de las recomendaciones. * <p>* Escala: sí = 1; No = 0.</p>

Indicador SAC_4	Descripción	Pond.	Método de cálculo
CIOA	Coordinación con otras instituciones, organizaciones y actores. Mide el nivel de cooperación entre el organismo municipal de derechos humanos y otras instituciones, organizaciones y actores para el estudio, promoción, divulgación,	25 %	$CIOA = \frac{VIG + VIEAI + VOP + VOSC + VPO + CCIOA + RRIOA + ACIOA + CIOA}{9}$ <p>Donde:</p> <ul style="list-style-type: none"> - VIG = vinculación con instituciones gubernamentales. * - VIEAI = vinculación con instituciones educativas, académicas o de investigación. * - VOP = vinculación con organizaciones del sector privado. * - VOSC = vinculación con organizaciones de la sociedad civil * - VPO = vinculación con particulares y otros actores *

	protección y defensa de estos derechos dentro de su ámbito de competencia.	<p>- CCIOA = convenios de colaboración con otras instituciones, organizaciones y actores involucradas en el asunto de los derechos humanos. *</p> <p>- RRIOA = reuniones de trabajo con otras instituciones, organizaciones y actores involucradas en el asunto de los derechos humanos. *</p> <p>- ACIOA = acciones conjuntas con otras instituciones, organizaciones y actores involucradas en el asunto de los derechos humanos. *</p> <p>- CIOA = comunicación con otras instituciones, organizaciones y actores involucradas en el asunto de los derechos humanos. *</p> <p>* Escala: inexistente = 0.00; muy baja = 0.20; baja = 0.40; media = 0.60; alta = 0.80; muy alta = 1.00.</p>
--	--	--

Aplicación del ICIMDH a la Defensoría Municipal de Derechos Humanos de El Oro

ÍNDICE DE CAPACIDAD INSTITUCIONAL DE LOS ORGANISMOS MUNICIPALES DE DERECHOS HUMANOS (ICIMDH)													0.26
1. Subíndice de Solidez Jurídica (SSJ)													0.26
Indicador	Pond	Variables											Ev.
SSJ_1: RC	25%	MC	NJ										0.00
		0	0										
SSJ_2: LP	20%	LE	NJ										0.00
		0	0										
SSJ_3: RP	15%	ROF	NJ										0.75
		1	0.5										
SSJ_4: RBM	15%	BM	NJ										0.75
		1	0.5										
SSJ_5: RPMDH	25%	CPL	LE	ROF	BM								0.13
		0	0	0.25	0.25								
2. Subíndice de Independencia Política (SIP)													0.31
SIP_1: FA	10%	MAPM	MA										0.33
		8	12										
SIP_2: AGM	12.5%	CA	CE										0.29
		2	7										
SIP_3: PT	15%	CE	M	LD	NM	RPM	CEP	AP					0.86
		1	1	1	0	1	1	1					
SIP_4: PDT	20%	CA	VC	EC	E	PCE	PSC	PSA	IPM	DA	DIP A	CRS A	0.18
		1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
SIP_5: EAPM	12.5%	RE	FAFE	PSPM	RDHSP M								0.30
		0	0.40	0.40	0.40								
SIP_6: A	30%	ATG	AP	PJ	PP	AO	APC	AF	DPM	SA	RA	FP	0.13

		<i>I</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0.20</i>	<i>0.20</i>	<i>0</i>	<i>0</i>		
3. Subíndice de Independencia Económica (SIE)													0.21	
SIE_1: PAP	20%	<i>PAE</i>	<i>FFAP</i>	<i>FMP</i>	<i>APA</i>	<i>TSI</i>								0.20
		<i>I</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>								
SIE_2: RD	25%	<i>RH</i>	<i>RM</i>	<i>RF</i>	<i>RT</i>									0.50
		<i>0</i>	<i>0.60</i>	<i>0.60</i>	<i>0.80</i>									
SIE_3: SP	25%	<i>PS</i>	<i>PMP</i>	<i>PP</i>	<i>IAP</i>									0.00
		<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>									
SIE_4: ST	15%	<i>SDL</i>	<i>NPDG</i>	<i>ST</i>	<i>SDG</i>									0.03
		<i>0</i>	<i>0</i>	<i>3017</i>	<i>36851</i>									
SIE_5: MRC	15%	<i>OIC</i>	<i>TA</i>	<i>IAA</i>	<i>CIA</i>	<i>PIOE</i>	<i>PIA</i>	<i>UDRC</i>						0.29
		<i>0</i>	<i>0</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>0</i>						
4. Subíndice de Contexto Social (SCS)													0.16	
SCS_1: PM	30%	<i>MLPM</i>	<i>PTPM</i>	<i>PDHM</i> <i>F</i>	<i>AETM</i>									0.00
		<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>									
SCS_2: PDE	30%	<i>MLPD</i> <i>E</i>	<i>PTPD</i> <i>E</i>	<i>RPDE</i>	<i>AFPEDE</i>									0.25
		<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>1</i>									
SCS_3: GVSR	40%	<i>MLGV</i> <i>R</i>	<i>PTGV</i> <i>R</i>	<i>DGVR</i>	<i>ADHV</i>	<i>AEGV</i> <i>R</i>								0.20
		<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>1</i>								
5. Subíndice de Acción Coordinada (SAC)													0.34	
SAC_1: COMDH	15%	<i>CCOM</i>	<i>RROM</i>	<i>RTOM</i>	<i>ACOM</i>	<i>COM</i>	<i>CIOM</i>							0.40
		<i>0</i>	<i>0.80</i>	<i>0.20</i>	<i>0</i>	<i>0.40</i>	<i>1</i>							
SAC_2: CCE	35%	<i>DRDH</i>	<i>RTCE</i>	<i>ACCE</i>	<i>CCE</i>	<i>CIRA</i>	<i>CS</i>	<i>ISLDH</i>						0.34
		<i>0.40</i>	<i>0.20</i>	<i>0.60</i>	<i>0.80</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0.40</i>						
SAC_3: CAQ	25%	<i>CRQ</i>	<i>CMPC</i>	<i>CI</i>	<i>CMC</i>	<i>CREQ</i>	<i>CER</i>	<i>CSR</i>						0.43
		<i>1</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>1</i>						
SAC_4: CIOA	25%	<i>VIG</i>	<i>VIEAI</i>	<i>VOP</i>	<i>VOVC</i>	<i>VPO</i>	<i>CCIOA</i>	<i>RRIO</i> <i>A</i>	<i>ACIO</i> <i>A</i>	<i>CIO</i> <i>A</i>				0.22
		<i>0.60</i>	<i>0.40</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0.60</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0.20</i>	<i>0.20</i>				

El nivel de capacidad institucional de la Defensoría Municipal de Derechos Humanos de El Oro según el ICIMDH es **BAJO**, dado que su resultado es de **0.26** dentro de una escala base 1. El levantamiento del índice permitió verificar que el diseño de las DMDHEM impone un conjunto de restricciones que inciden negativamente sobre su capacidad institucional, situación que, coincide con las conclusiones que se obtuvieron del análisis teórico y práctico de estos órganos. El ICIMDH hizo posible validar de manera cuantitativa que la Defensoría de El Oro actúa bajo un contexto de incertidumbre ocasionado por la indefinición de la responsabilidad pública del municipio en materia de derechos humanos, así como por la limitada capacidad potencial de la que dispone para ejecutar sus actividades y cumplir con sus objetivos a partir de su diseño institucional.

De la aplicación del ICIMDH a la Defensoría de El Oro, se aprecia que no hay un solo subíndice que alcance una valoración media, alta o muy alta, en razón de que ninguno consiguió una puntuación mayor o igual a 0.60. Los subíndices de independencia económica, solidez jurídica, acción coordinada e independencia política se ubicaron dentro de un parámetro bajo. Por su parte, el subíndice de contexto social fue el único que se situó en el peor de los rangos predefinidos, es decir en el de muy bajo. En conjunto, los malos números del ICIMDH para la Defensoría de El Oro son evidencia de que su capacidad institucional es insuficiente, debido a que su diseño carece de un marco jurídico progresivo, no goza de plena autonomía, padece de una fuerte dependencia política y económica del ayuntamiento, no considera las particularidades del contexto en el que se desenvuelve y su cooperación con otros organismos o actores es escasa.

Respecto a cada uno de los subíndices del ICIMDH, es relevante puntualizar lo siguiente:

- ❖ **Subíndice de solidez jurídica (0.26 – BAJO).** El marco jurídico de la Defensoría de El Oro restringe ampliamente su capacidad institucional, principalmente porque carece de un reconocimiento constitucional, no cuenta con una ley específica, no se le concede autonomía plena y se le otorga la figura jurídica de órgano desconcentrado.
- ❖ **Subíndice de independencia política (0.31 – BAJO).** El diseño de la Defensoría de El Oro propicia una alta dependencia política del ayuntamiento, misma que limita su capacidad institucional. Los elementos que más inciden para configurar dicha relación de subordinación es la influencia del presidente municipal en la toma de decisiones, el proceso de designación del titular, la baja alternancia en el gobierno municipal, el endeble respeto de los derechos humanos por parte de los servidores públicos y la poca autonomía formal y real.
- ❖ **Subíndice de independencia económica (0.21 – BAJO).** La capacidad institucional de la Defensoría de El Oro se ve muy acotada, a causa de que su diseño genera una intensa dependencia económica del ayuntamiento. Los factores que, mayormente, contribuyen a configurar tal supeditación son el dejar el proceso de formulación y aprobación del presupuesto de este órgano en manos del ayuntamiento, los limitados recursos humanos,

materiales y financieros a su disposición, la insuficiencia de su presupuesto para cumplir con sus objetivos, el bajo sueldo que percibe su titular y el uso doloso de los mecanismos de rendición de cuentas a cargo del ayuntamiento.

- ❖ **Subíndice de contexto social (0.16 – MUY BAJO).** Es el subíndice de menor resultado y da cuenta de que el proceso de institucionalización de los derechos humanos en el municipio está en sus primeros pasos. Lo anterior, se debe a que el diseño de la Defensoría de El Oro no considera las características particulares del contexto en que se desempeña, los niveles de pobreza y desigualdad económica, y las condiciones propias de los grupos vulnerables y en situación de riesgo. Todo esto, se traduce en un menoscabo a la capacidad de este órgano para la ejecución de sus tareas, puesto que planea sin un diagnóstico de su realidad inmediata.

- ❖ **Subíndice de acción coordinada (0.34 – BAJO).** El diseño de la Defensoría de El Oro presenta un gran obstáculo para la acción coordinada, en virtud de que al no poseer personalidad jurídica no puede celebrar convenios de colaboración por sí misma y depende del ayuntamiento y la Comisión Estatal. La medición revela que existe colaboración con la CODHEM, pero esta estriba preponderantemente sobre aspectos adjetivos. Adicionalmente, se detecta que la coordinación de la Defensoría de El Oro con sus pares y con otras instituciones, organizaciones y actores es extremadamente baja.

Relaciones de figuras, tablas y gráficos

Figuras

<i>Figura 1. Teorías del fundamento de los derechos humanos.</i>	3
<i>Figura 2. Fundamento y principios de los derechos humanos.</i>	8
<i>Figura 3. Responsabilidad pública del gobierno municipal desde la perspectiva de la gestión municipal con EBDH.</i>	17
<i>Figura 4. Propuesta del alcance de los organismos municipales de derechos humanos.</i>	20
<i>Figura 5. Modelo integral de diseño institucional.</i>	29
<i>Figura 6. Ámbitos de la capacidad institucional.</i>	32
<i>Figura 7. Modelo de cambio institucional de los enfoques de segunda generación.</i>	35
<i>Figura 8. Ámbitos y elementos constitutivos de la capacidad institucional.</i>	37
<i>Figura 9. Dimensiones institucionales para el análisis de los organismos municipales de derechos humanos.</i>	38
<i>Figura 10. Modelo institucional para el análisis de los organismos municipales de derechos humanos.</i>	39
<i>Figura 11. Estructura del Plan Estratégico de Derechos Humanos del Ayuntamiento de Madrid 2017 – 2019.</i>	41
<i>Figura 12. Organismos u órganos de derechos humanos con competencia dentro del municipio de Madrid.</i>	42
<i>Figura 13. Modelo del Ombudsman.</i>	103
<i>Figura 14. Limitaciones del marco jurídico de las DMDHEM.</i>	115
<i>Figura 15. Dependencia política de las DMDHEM respecto al ayuntamiento.</i>	122
<i>Figura 16. Dependencia económica de las DMDHEM respecto al ayuntamiento.</i>	130
<i>Figura 17. Limitaciones de las DMDHEM para integrar en su diseño institucional el contexto social en el que se desarrollan.</i>	137
<i>Figura 18. Restricciones para la coordinación de las DMDHEM con la CODHEM y otros organismos de derechos humanos.</i>	146
<i>Figura 19. Aspectos sobre el marco jurídico de las DMDHEM.</i>	162
<i>Figura 20. Aspectos sobre la dependencia política de las DMDHEM respecto del ayuntamiento.</i>	166
<i>Figura 21. Aspectos sobre la dependencia económica de las DMDHEM respecto del ayuntamiento.</i>	172
<i>Figura 22. Elementos del contexto social que se deben considerar en la planeación de las DMDHEM.</i>	176
<i>Figura 23. Aspectos que restringen la coordinación de las DMDHEM con la Comisión Estatal y otros organismos de derechos humanos.</i>	181
<i>Figura 24. Ámbitos de la capacidad institucional.</i>	206
<i>Figura 25. Modelo analítico para un índice de capacidad institucional de los organismos municipales de derechos humanos a partir de su diseño.</i>	208

Cuadros

<i>Cuadro 1. Definiciones sobre los derechos humanos por distintos autores.</i>	6
<i>Cuadro 2. Análisis institucional de la ODHM y la SGSR del municipio de Madrid.</i>	46
<i>Cuadro 3. Comparación entre la CNDH, la CODHEM, y las DMDHEM.</i>	99
<i>Cuadro 4. Indicadores para operacionalizar la dimensión jurídica de la capacidad institucional de los organismos municipales de derechos humanos.</i>	121
<i>Cuadro 5. Indicadores para operacionalizar la dimensión política de la capacidad institucional de los organismos municipales de derechos humanos.</i>	129
<i>Cuadro 6. Indicadores para operacionalizar la dimensión económica de la capacidad institucional de los organismos municipales de derechos humanos.</i>	136
<i>Cuadro 7. Características de los municipios mexicanos según su tipo.</i>	139
<i>Cuadro 8. Grupos vulnerables y en situación de riesgo.</i>	143
<i>Cuadro 9. Indicadores para operacionalizar la dimensión social de la capacidad institucional de los organismos municipales de derechos humanos.</i>	144

Cuadro 10. Indicadores para operacionalizar la dimensión de coordinación de la capacidad institucional de los organismos municipales de derechos humanos.	150
Cuadro 11. Índice de Capacidad Institucional de los Organismos Municipales de Derechos Humanos (ICIMDH).	152

Tablas

Tabla 1. Ejercicio de la función en materia de defensa de los organismos públicos de derechos humanos en México (CNDH y comisiones estatales de derechos humanos).	89
Tabla 2. Ejercicio de la función en materia de defensa de la CODHEM.	92
Tabla 3. Ponderación y resultado del Subíndice de Solidez Jurídica.	163
Tabla 4. Ponderación y resultado del Subíndice de Independencia Política.	168
Tabla 5. Ponderación y resultado del Subíndice de Independencia Económica.	173
Tabla 6. Ponderación y resultado del Subíndice de Contexto Social.	177
Tabla 7. Ponderación y resultado del Subíndice de Acción Coordinada.	182
Tabla 8. Resultado del Índice de Capacidad Institucional de los Organismos Municipales de Derechos Humanos (ICIMDH) para el caso de la Defensoría de El Oro.	183

Gráficos

Gráfico 1. Evolución de las estadísticas de la CIDH sobre México.	87
Gráfico 2. Expedientes de queja registrados y concluidos de 2009 a 2018 ante la CNDH.	88

Fuentes de información

Bibliografía

- Ackerman, J., (2007) *Organismo autónomos y democracia: el caso de México*. México, Siglo XXI – UNAM: IJ.
- ACNUDH (2006) *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*. Ginebra, ONU.
- ACNUDH (2008) *Prácticas de buen gobierno para la protección de los derechos humanos*. Nueva York y Ginebra, ONU. [En línea] Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GoodGovernance_sp.pdf [consultado el 19 de julio de 2018]
- ACNUDH (2010) *Instituciones nacionales de derechos humanos. Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades*. Nueva York y Ginebra, ONU. [En línea] Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS-4Rev1-NHRI_sp.pdf [consultado el 8 de enero de 2017]
- ACNUDH (2012) *Indicadores de derechos humanos. Guía para la mediación y la aplicación*. Nueva York y Ginebra, ONU. [En línea] Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_sp.pdf [consultado el 19 de julio de 2018]
- ACNUDH (2016a) “Qué son los derechos humanos” en *Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos*. [En línea]. Ginebra, disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatAreHumanRights.aspx> [consultado el 17 de diciembre de 2017]
- Aguayo, S., (1995) “Auge y perspectivas de los derechos humanos en México” en Rubio L., y A. Fernández (eds.), *México a la hora del cambio*. México, CIDAD.
- Aguilera, R., (2012) *La Naturaleza de lo Público en la Administración Pública Moderna*. México, INAP.
- Albuquerque, A., (2002) “Teoría de la Organización y Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional” en *Administración y organizaciones*. Vol. 4, no. 8, julio 2002, pp. 13 – 44.
- Alpuche, E., y J. Bernal, (2015) “La Institución y la Organización: un análisis centrado en el actor” en *Intersticios Sociales*. No. 10, septiembre 2015, pp. 1 – 29.
- Altamirano, M. y A. Martínez, (2011) “El método comparado y el neo – institucionalismo como marco metodológico para la investigación en las Ciencias Sociales” en *Revista CIECAS – IPN*. Vol. 8, no. 25, 2011, pp. 55 – 63.
- Amaya, M., (2014) “Las políticas de descentralización de los servicios públicos municipales: análisis desde enfoques institucionales de segunda generación” en *Foro Internacional*. Vol. 54, no. 2, abril – junio 2014, pp. 388 – 424.
- Andreu, F., et al., (2014) *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Alemania, Konrad Adenauer Stiftung.
- Añón, M., (1994) *Necesidades y derechos: un ensayo de fundamentación*. Madrid, Centro de estudios constitucionales.
- Arnaiz, A., (1999) *Soberanía y Potestad*. 3ª edición, México, UNAM.
- Ayala, J., (1999) *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. México, FCE.
- Basabe, S. (2007) “El nuevo institucionalismo en Ciencia política: perspectivas, enfoques y campo de acción” en Basabe, S. (comp.), *Instituciones e institucionalismo en América Latina. Perspectivas teóricas y enfoques disciplinarios*. Ecuador, Centro de Investigaciones de Política y Economía.

Bautista, O., (2009) *ÉTICA PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO: Fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público*. México, IAPEM.

Berlín, F., (coord.), (1998) *Diccionario universal de términos parlamentarios*. México, Cámara de Diputados – Miguel Ángel Porrúa.

Bolívar, R., (2013) “Alternancia política y transición a la democracia en México” en *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*. Vol. 6, No. 12, julio – diciembre 2013, pp. 33 – 53.

Bourgon, J., (2010) "Propósito público, autoridad gubernamental y poder colectivo" en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 46, febrero 2010, pp. 5 – 40.

Burgos et al., (2012) *Fundamentos para la determinación de políticas públicas en materia de derechos humanos*. México, CDHDF.

Caballero, G. (2009) “Hacia una teoría de la dinámica institucional de los federalismos. Apuntes teóricos” en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. No. 125, enero – marzo 2009, pp. 131 – 146.

Cabrero, E., (2005) *Acción pública y desarrollo local*. México, FCE.

Cadeddu, S., (2004) “The Proceedings of the European Ombudsman” en *Law and Contemporary Problems*. Vol. 68, no. 1, invierno, 2004, pp. 161 – 180.

Cadena – Roa, J. y M. López, (2007) “La consolidación de la democracia en México: avances y desafíos (2000-2006)” en *Estudios Sociológicos*. Vol. 29, no. 86, mayo – agosto 2011, pp. 415 – 462.

Campbell, J. y O. Pedersen (2001) *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*. Princeton, Princeton University Press.

Campos, F., (2017) “El modelo latinoamericano del Defensor del Pueblo: apuntes para el debate” en *Derechos Fundamentales a Debate*. Año 2018, No. 5, agosto – noviembre 2017, pp. 23 – 34.

Carbonell, M., (2013) “Derechos humanos en la Constitución mexicana” en Mac – Gregor, E.; Caballero, L. y C. Steiner (coords.), *Derechos Humanos en la Constitución: Comentarios de Jurisprudencia Constitucional e Interamericana*. México, SCJ – UNAM – Fundación Konrad Adenauer.

Carpinteiro, F., (2000) *Historia breve del Derecho Natural*. Madrid, Colex.

Carpizo, J., (2000) “La reforma constitucional de 1999 a los organismos protectores de los derechos humanos” en *Cuestiones Constitucionales*. No. 3, julio – diciembre 2000, pp. 27 – 51.

Carpizo, J., (2009) “El sistema nacional no-jurisdiccional de defensa de los derechos humanos algunas preocupaciones” en *Anuario De Derechos Humanos Nueva Época*. Vol. 10, octubre 2009, pp. 83 – 129.

Carpizo, J., (2011) “Los derechos humanos: naturaleza, denominación y características” en *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. No. 25, julio-diciembre 2011, pp. 41 – 56.

CDHDF (2015) *Derechos humanos en México y América Latina. Una visión desde el Consejo de la CDHDF*. México, CDHDF.

CEFP (2002) *Situación Económica y Finanzas Públicas del Estado de México, 2001*. México, Cámara de Diputados. [En línea] Disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0032002.pdf> [consultado el 21 de enero de 2019]

Chacón, A., (2015) “El concepto de dignidad humana como fundamento axiológico y ético de los derechos humanos” en *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*. Volumen 26, I Semestre 2015, pp. 39–58.

Cienfuegos, D., (2017) *Una historia de los derechos humanos en México. Reconocimiento constitucional y jurisdiccional*. México, CNDH.

CNDH (2016) “Qué son los derechos humanos” en *Comisión Nacional de Derechos Humanos*. [En línea]. México, disponible en: http://www.cndh.org.mx/Que_son_Derechos_Humanos [consultado el 17 de diciembre de 2017]

Coello M., y C. Hernández, (2013) “La evolución del reconocimiento constitucional de los derechos humanos en México” en García, E. (coord.), *Globalización y derecho internacional en la primera década del siglo XX*. México, IJ – UNAM.

Coller, X., (2006) *Estudio de casos, cuadernos metodológicos*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2006, pp. 29-49.

Completa, E., (2017) “Capacidad estatal: ¿qué tipo de capacidades y para qué tipo de Estado?” en *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*. Vol. 22, no. 1, abril – septiembre 2017, pp. 111 – 140.

CONEVAL (2013) *Manual para el diseño y la construcción de indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México*. México, CONEVAL. [En línea] Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MANUAL_PARA_EL_DISENO_Y_CONTRUCCION_DE_INDICADORES.pdf [consultado el 19 de julio de 2018]

Corona, G., (2009) “Efectos de la alternancia en el poder municipal del Estado de México (1996-2006)” en *Revista Multidisciplina Tercera Época*. Año II, No. 4, septiembre – diciembre 2009, pp. 57 – 68.

Correa, E., (2010) “México, crisis económica y financiera” en *Ola Financiera*. Vol. 3, No. 6, mayo – agosto 2010, pp. 86 – 107.

Cortina, A., (1998) *Hasta un pueblo de demonios. Ética pública y sociedad*. Madrid, Taurus.

Dávila, J., (2012) “La doble dimensión de una capacidad organizacional: evidencias de una organización sin ánimo de lucro que compite en el mercado” en *Cuadernos de Administración*. Vol. 25, no. 44, enero – junio 2012, pp. 11 – 37.

De Alba, A., y D. Gómez, (2010) “El institucionalismo” en Gómez D. (coord.), *Capacidades institucionales para el desarrollo humano. Conceptos, índices y políticas públicas*. México, Cámara de Diputados – PNUD – UDG – Miguel Ángel Porrúa.

Defensoría del Pueblo de Bolivia (2010) *Propuesta de Modelo de Gestión Municipal con enfoque de Derechos Humanos*. Bolivia, Defensoría del Pueblo – Plan Internacional Inc. Bolivia.

Del Castillo, A., (1996) “El nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional: conceptos y enunciados explicativos” en *Documentos de Trabajo de la División de Administración Pública*. No. 44, 1996, pp. 1 – 34.

Escalona, G., (2004) “La naturaleza de los derechos humanos” en Gómez, Y. (coord.), *Pasado, presente y futuro de los derechos humanos*. México, CNDH – UNED.

Estévez, A., (2007) “Transición a la democracia y derechos humanos en México: la pérdida de integralidad en el discurso” en *Andamios*. Vol. 3, No. 6, junio 2007, pp. 7 – 32.

Farah, M., (2014) “Órganos constitucionales autónomos” en *El Cotidiano*. No. 187, septiembre – octubre 2014, pp. 23 – 24.

Faz, M., (2008) *Evaluación integral de la estructura y desempeño de la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH) de San Luis Potosí bajo parámetros internacionales*. Tesis de maestría. México, Flasco.

- Fernández, E., (1982) “El problema del fundamento de los derechos humanos” en *Anuario de Derechos Humanos*. No. 1, enero, pp. 73 – 112.
- Fernández, J., (1997) *Derecho Administrativo*. México, McGraw Hill – Interamericana Editores.
- Ferrajoli, L., (2001) *Derechos y Garantías: La Ley del más Débil*. España, Trotta.
- Ferrajoli, L., (2006a) *Las garantías constitucionales de los derechos fundamentales*. Italia, Universidad de Camerino.
- Ferrajoli, L., (2006b) “Sobre los derechos fundamentales y sus garantías” en *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. Vol. 1, no. 15, julio – diciembre 2006, pp. 113 – 136.
- Ferrer, E. y H. Fix – Zamudio, (2014) “Las garantías constitucionales en México: 200 años” en Ferrer Mag – Gregor (autor principal), *Panorámica del derecho procesal constitucional y convencional*. Madrid, Marcial Pons.
- Ferrero, R., (1969) “Garantías constitucionales” en *Revista de la Facultad de Derecho*. No. 27, 1969, pp. 35 – 41.
- Flyvbjerg, B., (2005) “Cinco equívocos sobre la investigación basada en estudios de caso” en *Estudio Sociológicos*. Vol. 23, no. 68, mayo – agosto 2005, pp. 561 – 590.
- Fukuyama, F., (2004) *La construcción del Estado: hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Barcelona, Ediciones B.
- Galindo, J., (2011) *La CNDH: una consecuencia de la política económica y social de México (1970 – 1990)*. México, Cámara de Diputados – Miguel Ángel Porrúa.
- Galindo, M. y V. Ríos, (2015) “Desigualdad” en *Serie de Estudios Económicos*. Vol. 1, julio 2015, pp. 1 – 12.
- Gamboa, C., y S. Valdés (2007) *Responsabilidad de los servidores públicos*. México, Cámara de Diputados.
- García López-Guerrero, L. (2007). “La defensa de los derechos humanos en México. Respuesta a John Ackerman” en *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. Vol. 1, no. 16, enero – junio 2007, pp. 206 – 251.
- García Ramírez, S., (2011) “Hacia una nueva regulación constitucional sobre derechos humanos (2009-2011)” en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Año 44, no. 131, mayo – agosto 2011, pp. 817 – 840.
- García S., y M. Del Toro, (2008) “La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos” en García, S. (coord.), *Globalización y derecho internacional en la primera década del siglo XX*. Tomo III, México, IJ – UNAM.
- García, O., (2011) “Del maximato a la institucionalización socioeconómica mexicana” en *Actas: Revista de Historia de la Universidad Autónoma de Nuevo León*. No. 8, julio 2011, pp. 34 – 45.
- Gil, R., (2012) “Sistemas de protección jurisdiccional y no jurisdiccional de los derechos humanos en México” en *Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa*. No. 7, tercer cuatrimestre 2012, pp. 1 – 24.
- Giménez, C. y X. Valente, (2010) “El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes” en *Cuadernos del CENDES*. Año 27. No. 74, Tercera época mayo-agosto 2010, pp. 51 – 79.
- Gómez, M.; Pavón, D. y H. Sainz, (2013) *El enfoque basado en derechos humanos en los programas y proyectos de desarrollo*. España, CIDEAL.
- González, L., (2009) “Los ombudsmen en América Latina y su incidencia política” en *Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos*. No. 49, enero – junio 2009, pp. 157 – 202.

González, L., (2011) “El sistema no-jurisdiccional de protección de los derechos humanos en México” en *Revista IUS de Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*. Vol. 5, no. 28, julio – diciembre 2011, pp. 99 – 102.

Goodin, Robert E., (2003), “Las instituciones y su diseño” en Goodin, Robert E. (comp.), *Teoría del diseño institucional*. Barcelona, Gedisa.

Grindle, M., (1997) “The good government imperative. Human Resources, organizations and institutions”, en Grindle, M., (ed.) *Getting good government. Capacity building in the public sectors of developing countries*. Boston, Harvard University Press.

Gutiérrez, D., (2009) “La construcción de indicadores como problema epistemológico” en *Cinta de Moebio*. No. 34, marzo 2009, pp. 16 – 36.

Gutiérrez, J., (2014) “La facultad reglamentaria del municipio, límites y alcances en relación a los derechos humanos” en *Epíkea*. No. 25, año 2014, pp. 1 – 20.

Hernández, J. y A. Anaya, (2014) “Presentación” en Anaya, A., y A. García (comps.), *Recomendaciones internacionales a México en materia de derechos humanos. Contrastes con la situación en el país*. México, ONU-DH México.

Ibarra, C., (coord.), (2016) *Comisión de Derechos Humanos México*. México, CNDH.

IIDH (2002) *Estándares mínimos para el establecimiento y funcionamiento del ombudsman*. San José, IIDH. [En línea] disponible en: https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjK8KCv-M3XAhXkqIQKHZ3gBRoQFggmMAA&url=http%3A%2F%2Fcedra.unam.mx%2Fcedra%2FBibliotecaV2%2FDocumentos%2FOmbudsman%2FArticulos%2FEstandares%2520minimos_ombudsman.doc&usg=AOvVaw3vVNALO3pkZyULQWtfHfZB [consultado el 20 de noviembre de 2017]

IIDH (2006) *La Figura del Ombudsman: guía de acompañamiento a los pueblos indígenas como usuarios*. San José de Costa Rica, IIDH.

IILSR (2001) *El municipio mexicano*. México, Senado de la República. [En línea] Disponible en: http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/1819/municipio_mexicano.pdf?sequence=1&isAllowed=y [consultado el 19 de julio de 2018]

Incalcaterra, A., (2008) “Derechos humanos: México ante la encrucijada de la implementación o el discurso” en *El Cotidiano*. Vol. 23, No. 150, julio – agosto 2008, pp. 7 – 16.

Jiménez, W., (2007) “El Enfoque de los Derechos Humanos y las Políticas Públicas” en *Universidad Sergio Arboleda*. Vol. 7, No. 12, enero-junio de 2007, pp. 31 – 46.

Kalmanovitz, S. (2003) “El neoinstitucionalismo como escuela” en *Revista de Economía Institucional*. Vol. 5, no. 9, segundo semestre 2003, pp. 189 – 212.

Kung, H., (1991) *Proyecto de una ética mundial*. Madrid, Editorial Trotta.

Lachenal, C.; Martínez, J. y M. Moguel, (2009) *LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DE DERECHOS HUMANOS: Nuevas instituciones, viejas prácticas*. México, Fundar.

Lara, R., (2015) “La reforma de derechos humanos en 2011. Hacia el Estado Constitucional” en Carbonell, M. et al. (coords.), *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria*. Tomo V, volumen 2, México, IJ – UNAM.

Lasalle, F., (1999) *¿Qué es una Constitución?* Canadá, Elaleph.

- Manjarrez, J., (2007) “Ética pública & buen gobierno” en *Innovaciones de Negocios*. Vol. 4, No. 1, pp. 205 – 2015.
- March, J. G. y J. P. Olsen (1984) "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life" en *American Political Science Review*. Vol. 78, no. 3, septiembre de 1984, pp. 734 – 749.
- March, J. G. y J. P. Olsen (1997) *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México, CNCPPAP – UAS – FCE.
- March, J. G. y J. P. Olsen, (2006) “Elaborating the ‘New Institutionalism’” en Rhodes, R., Sarah A. y Bert Rockman (eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford, Oxford University Press.
- Marín, D. y U. Cuartas, (2014) “Teorías del análisis y diseño organizacional: una revisión a los postulados contingentes y de la co – alineación estratégica” en *Ciencias Económicas*. Vol. VII, no. 1, enero – julio 2014, pp. 153 – 168.
- Martínez Garza, M., (2011) *La Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos*. México, CEDHNL.
- Martínez, P., (2006) “El método de estudio de caso. Estrategia metodológica de la investigación científica” en *Pensamiento y Gestión*. No. 20, julio 2006, pp. 165 – 193.
- Martínez, V., (1999) “La reforma del artículo 102 apartado ‘B’, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” en *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. Vol. 1, no. 1, julio – diciembre 1999, pp. 281 – 290.
- Martínez, V., (2011) “Reforma constitucional en materia de derechos humanos” en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Nueva serie, año XLVI, no. 130, enero – abril de 2011, pp. 405 – 425.
- Monsiváis, A., y L. Brena, (2011) “Los ombudsmen en las entidades federativas en México: ¿cómo explicar su desempeño?” en *Estudios Sociológicos*. Vol. 29, no. 86, mayo-agosto, 2011, pp. 463 – 496.
- Morán, S., y H. Lomelí, (2015) “La ampliación de los derechos protectores, la nueva realidad del Estado Mexicano a raíz de la Reforma Constitucional de 10 de junio de 2011” en Serna de la Garza, J. (coord.), *Contribuciones al Derecho Constitucional*. México, IJ – UNAM.
- Moreno, C., (2007) “Los límites políticos de la capacidad institucional: un análisis de los gobiernos municipales en México” en *Revista de Ciencia Política*. Vol. 27, no. 2, 2007, pp. 131 – 153.
- Moreno, M., (2007) “El fundamento de los derechos humanos” en *Letras jurídicas*. No. 15, 2007, pp. 225 – 241.
- Muñoz, A., (2016) “Elecciones en el Estado de México en 2015: desestructuración partidista de la oposición” en *Apuntes electorales*. Año XV, No. 54, enero – junio 2016, pp. 119 – 144.
- Nikken, P., (1994) “El concepto de derechos humanos” en Cerdas R., y R. Nieto (coords.), *Estudios básicos de Derechos Humanos I*. Costa Rica, IIDH.
- Nikken, P., (2006) *La garantía Internacional de los Derechos Humanos*. Caracas, Estudios Jurídicos.
- North, D., (1993) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, FCE.
- Olivos, R., (2016) *Los derechos humanos y sus garantías*. México, Porrúa.
- Oñate, S., (1974) “El Procurador de Pobres, instituido en San Luis Potosí en 1847, y la protección de los derechos humanos” en Fix Zamudio, H. (dir.), *Anuario Jurídico*. México, IJ – UNAM.

- Orozco, J., (1987) “Los ‘derechos humanos’ y la polémica entre iusnaturalismo y iuspositivismo” en Tamayo y Salmorán, R., y E. Cáceres Nieto (coord.), *Teoría del derecho y conceptos dogmáticos*. México, IJ – UNAM.
- Orozco, J., (2011) “Los derechos humanos y el nuevo artículo 1º constitucional” en *Revista IUS del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*. Vol. 5, no. 28, julio – diciembre 2011, pp. 85 – 98.
- Ortega, J. (2004) “El nuevo institucionalismo en la ciencia política” en *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. 66, número especial, octubre 2004, pp. 49 – 57.
- Ortiz R. (2015) “Análisis del concepto de derechos humanos” en *Revista Amicus Curiae*. No. 1, vol. 6, 2015, pp. 1 – 5.
- Ospina, S., (2002) "Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora", ponencia dictada en el *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, 8 al 11 de octubre de 2002.
- Ostrom, E., (2000) *El gobierno de los bienes comunes*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Oszlak, O., (coord.), (2004) *Transformación estatal y gobernabilidad en el contexto de la globalización: un análisis comparativo de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay: el caso argentino*. Argentina, Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública.
- Oszlak, O., y E. Orellana, (2000) *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADIC*. Argentina, Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública.
- Ovalle, J., (2016) “Derechos humanos y garantías constitucionales” en *Boletín mexicano de derecho comparado*. Vol. 49, No. 146, agosto 2016, pp. 149 – 177.
- Padilla, M., (2007) “Procesos electorales en el Estado de México 1981-2006” en *Espacios Públicos*. Vol. 10, no. 20, 2007, pp. 58 – 89.
- Pardo, M., (2004) “Prólogo” en Pardo, M. (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*. México, El Colegio de México.
- Pelayo, C., (2013) *Las reformas constitucionales en materia de derechos humanos*. 2ª Edición, México, CDHDF.
- Pérez Luño, A., (1999) *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*. Madrid, Tecnos.
- Pérez, F., (2014) *Tipología del Municipio Mexicano para su Desarrollo Integral*. México, INAP.
- Peters, B. Guy., (2003) *El nuevo institucionalismo. La teoría institucional en la ciencia política*. Barcelona, Gedisa.
- Plascencia, R., (2010) Entrevista en *Alcaldes de México*. México, Revista Alcaldes de México, 1 de noviembre de 2010.
- PNUD, (2008) *Practice Note: Capacity Development*. Nueva York, ONU. [En línea] Disponible en: http://content-ext.undp.org/aplaws_publications/1449053/PN_Capacity_Development.pdf [consultado el 19 de julio de 2018]
- Portes, A., (2007) “Instituciones y Desarrollo: Una Revisión Conceptual” en *Desarrollo Económico*. Vol. 46, no. 184, enero – marzo 2007, pp. 475 – 503.
- Powell, W. y P. DiMaggio, (1999) “Introducción” en Powell, W. y P. DiMaggio (comp.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México, CNCPAP – UAEMex – FCE.
- Quintana Roldan, C. y N. Sabido, (2009) *Derechos Humanos*. 5ª Edición, México, Porrúa.
- Rabotnikof, N., (2005) *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política Contemporánea*. México, Instituto de Investigaciones Filosóficas – UNAM.

- Ramírez García, Hugo S. y P., Pallares Yabur, (2011) *Derechos humanos*. México, Oxford University Press.
- Reuben, S., (2000) *Política social: vínculo entre Estado y sociedad*. Costa Rica, Universidad de Costa Rica.
- Reynoso, S. y M. Villafuerte, (2003) *Manual Básico para la Administración Municipal*. México, IAPEM.
- Rhodes, R., (1997) “El institucionalismo” en Marsh D., y G. Stoker (coords.), *Teoría y métodos de la ciencia política*. Madrid, Alianza Editorial.
- Rincón, J., (2013) “Una evaluación crítica de los salarios por resultados aplicados a la administración pública” en *Administración & Desarrollo*. Vol. 41, no. 57, enero – junio 2013, pp. 59 – 72.
- Rivas, J. (2003) “El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones” en *Reflexión Política*. Año 5, no. 9, junio de 2003, pp. 37 – 46.
- Roccatti, M., (1996) *Los derechos humanos y la experiencia del ombudsman en México*. 2ª Edición, México, CODHEM.
- Roccatti, M., (1997) “Los derechos humanos y la experiencia del ombudsman en México” en *Instituto Internacional del Ombudsman*. Paper ocasional No. 58, enero 1997, pp. 1 – 10.
- Roccatti, M., (1998) “Comisión Nacional de Derechos Humanos: Reflexiones acerca de su función, retos y perspectivas” en *Revista de Administración Pública*. No. 97, abril 1998, pp. 109 – 130.
- Roccatti, M., (2001) “El Ombudsman. Su impacto en los países latinoamericanos” en *Revista Razón y Palabra*. No. 22, mayo – junio 2001, pp. 1 – 8.
- Rodríguez, G. y L. Cano (2006) *UN OMBUDSMAN MODELO: Propuesta para un estándar de elección y perfil de los titulares de organismos públicos de derechos humanos*. México, Fundar.
- Rodríguez, J., (2006) “Algunas precisiones sobre los derechos humanos” en Megías, J. (coord.) *Manual de Derechos Humanos*. Madrid, Thomson.
- Rodríguez, M., (2000) *Modelos sociodemográficos. Atlas social de la Ciudad de Alicante*. España, Universidad de Alicante.
- Romero, J., (1999) “Estudio introductorio: Los nuevos institucionalismos: sus diferentes, sus cercanías” en Powell, W. y P. DiMaggio (comp.), *El Nuevo Institucionalismo en el análisis organizacional*. México, CNCPAP – UAEMex – FCE.
- Rosas, A., (2008). “Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional” en *Política y cultura*. No. 30, enero 2008, pp. 119-134.
- Rosique, J. (2008) “Neoinstitucionalismo y Buen Gobierno: Revalorando las instituciones del espacio público” en *Buen Gobierno*. No. 4, enero – junio 2008, pp. 8 – 29.
- Ruiz, N., (2012) “La definición y medición de la vulnerabilidad social. Un enfoque normativo” en *Investigaciones geográficas*. No. 77, abril 2012, pp. 63 – 74.
- Sáenz, E., (2002) “EL PRIMER ESBOZO DEL OMBUDSMAN FEDERAL: la Dirección General de Derechos Humanos (1988-1990)” en *Tiempo Laberinto*. Marzo 2002, pp. 21 – 28.
- Salazar, F., (2004) “Globalización y política neoliberal en México” en *El Cotidiano*. Vol. 20, no. 126, julio - agosto 2004, pp. 1 – 11.
- Salazar, P., (coord.), (2014) *La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual*. México, Instituto Belisario Domínguez.

- Saltalamacchia, N., y A., Covarrubias (2011) *Derechos humanos en política exterior. Seis casos latinoamericanos*. México, ITAM – Miguel Ángel Porrúa.
- Salvador M., y C. Ramió, (2012) “El diseño institucional de la participación ciudadana en la administración local: reflexiones a partir de un estudio de caso” en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 53, junio 2012, pp. 1 – 12.
- Schedler, A., (2008) *¿Qué es la rendición de cuentas?* 6ª edición, México, IFAI.
- Schmitt, C., (1996) *Teoría de la Constitución*. Madrid, Alianza Editorial.
- Serna, J. y G. Ríos, (2003) *Autonomía universitaria y financiamiento. Derecho de la educación y de la autonomía*. México, IIJ – UNAM.
- Serra, A., (1997) *Derecho administrativo. Doctrina legislación y jurisprudencia*. Tomo I, 8ª edición, México, Porrúa.
- SESNP, (2018) *Información delictiva y de emergencias con perspectiva de género*. México, SEGOB. [En línea] Disponible en: http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/nueva-metodologia/Info_delict_persp_genero_DIC2017.pdf [consultado el 20 de julio de 2018]
- Solís, B., (2010) “Evolución de los derechos humanos” en Moreno-Bonette M., y R. Álvarez (coords.), *El Estado laico y los derechos humanos en México: 1810-2010*. Tomo I, México, IIJ – UNAM.
- Stake, R., (2005) *Investigación con estudio de casos*. 3ª edición, Barcelona, Editorial Ariel.
- Tobelem, A., (1992) *Institutional capacity analysis and development system (ICADS)*. Washington D. C., Public Sector Management Division, Technical Department Latin America and the Caribbean Region of the World Bank.
- Torres, E., (2015) “El nuevo institucionalismo: ¿hacia un nuevo paradigma?” en *Revista de Estudios Políticos*. Novena época, no. 34, enero – abril 2015, pp. 117 – 137.
- Transparencia Internacional, (2009) *Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción*. Berlín, TI. [En línea] disponible en: <http://www.un.org/es/events/democracyday/2008/pdf/DEMOCRACIAYDERECHOSHUMANOSDEFINITIVO.pdf> [consultado el 2 de marzo de 2018]
- Ugalde, F., (2010) “Órganos constitucionales autónomos” en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*. No. 29, 2010, pp. 253 – 265.
- Ugalde, L., (2016) *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. México, IFE.
- Valencia, M., (2015) “La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el esfuerzo creador de Jorge Carpizo” en Carbonell, M. et al. (comp.), *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*. Tomo V, vol. 2, México, IIJ – UNAM.
- Vargas, E., (2016) “El Ombudsman latinoamericano a través del prisma de los Principios de París” en *Revista Miroirs*. No. 3, febrero 2016, pp. 110 – 139.
- Vargas, J. (2008) “Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo” en *Ciencias Administrativas*. No. 1, 2008, pp. 47 – 58.

Documentos oficiales

ACNUDH (2016b) *Recomendaciones a México del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, Sr. Zeid Ra'ad Al Hussein, y Respuesta del Estado mexicano*. [En línea]. México, disponible en: http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/RecomendacionesHC_web.pdf [consultado el 25 de junio de 2018]

Amnistía Internacional (2014) *Los retos de México en materia de derechos humanos*. [En línea]. Londres, disponible en: <https://www.amnesty.org/download/Documents/4000/amr410042014es.pdf> [consultado el 30 de junio de 2018]

Amnistía Internacional (2018) *Informe 2017/18 Amnistía Internacional la situación de los derechos humanos en el mundo*. [En línea]. Londres, disponible en: <https://www.amnesty.org/download/Documents/POL1067002018SPANISH.PDF> [consultado el 25 de junio de 2018]

CGLU (2012) *Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad*. Adoptada por el Consejo Mundial de CGLU, reunido en Florencia (Italia) en diciembre de 2011. [En línea]. Barcelona, disponible en https://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/CISDP%20Carta-Agenda%20Sencera_FINAL_1.pdf [consultado el 03 de abril de 2018]

CGLU (2014) Principios rectores de Gwangju para una Ciudad de Derechos Humanos. Adoptados el 17 de mayo de 2014 como resultado del IV Foro Mundial de Ciudades por los Derechos Humanos celebrado en Gwangju. [En línea]. Barcelona, disponible en https://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/Principios_Gwangju_Ciudad_DDHH_2014_ES_0_0.pdf [consultado el 03 de abril de 2018]

CIDH (2008) *La situación de derechos humanos en México. Una evaluación crítica*. [En línea]. Washington D.C., disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/mexico2016-es.pdf> [consultado el 14 de marzo de 2018]

CIDH (2015) *Informe de País: México. Situación de los derechos humanos en México*. [En línea]. Washington D. C., disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/mexico2016-es.pdf> [consultado el 01 de julio de 2018]

CIDH (2017) *Informe Anual 2017: segundo informe de seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en el informe sobre situación de derechos humanos en México*. [En línea]. Washington D. C., disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2017/docs/IA2017cap.5MX-es.pdf> [consultado el 30 de junio de 2018]

CNDH (2013) *Agenda nacional de derechos humanos 2013*. [En línea]. México, disponible en: http://cdhezac.org.mx/variospdf/Agenda_Nal_Der_Hum_2013.pdf [consultado el 19 de julio de 2018]

CODHEM (2018) *Informe Anual de Actividades 2017*. Presentado por el presidente de la CODHEM ante la Legislatura Local el 16 de marzo de 2018 [En línea]. México, disponible en <http://www.codhem.org.mx/LocalUser/codhem.org/pdfs/informe17.pdf> [consultado el 29 de junio de 2018]

Código de Buenas Prácticas Administrativas. [En línea]. [En línea]. España, disponible en: <https://goo.gl/13g4Ki> [consultado el 08 de octubre de 2018]

COPREDEH (2008) *Manual para la Transversalización del Enfoque de Derechos Humanos con Equidad*. [En línea]. Guatemala, disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/28829.pdf> [consultado el 30 de junio de 2018]

DGTAC (2018) *Memoria Anual Sugerencias y Reclamaciones 2017*. [En línea]. Madrid, disponible en: <https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UGDefensorContribuyente/06publicaciones/memoria2017.pdf> [consultado el 09 de octubre de 2018]

Human Rights Watch (2008) *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México: Una evaluación crítica*. Volumen 20, no. 1 (B). [En línea]. Estados Unidos, disponible en: https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/mexico0208sp_1.pdf [consultado el 24 de octubre de 2016]

Human Rights Watch (2008) *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México. Una evaluación crítica*. [En línea]. New York, disponible en: <https://www.hrw.org/es/report/2008/02/12/la-comision-nacional-de-los-derechos-humanos-de-mexico/una-evaluacion-critica> [consultado el 25 de junio de 2018]

Human Rights Watch (2018) *Resumen de país: México*. [En línea]. New York, disponible en: https://www.hrw.org/sites/default/files/mexico_sp_2.pdf [consultado el 25 de junio de 2018]

INAFED (2013) “Guía técnica 31: Los derechos humanos en el Municipios” en *Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal*. [En línea]. México, disponible en: http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/guia31_los_derechos_humanos_en_el_municipio.pdf [consultado el 01 de enero de 2018]

INEGI (2016a) *Registros administrativos de los organismos públicos de derechos humanos*. [En línea]. México, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/programas/dh/> [consultado el 30 de junio de 2018]

INEGI (2017a) *Censo Nacional de Derechos Humanos Estatal 2017*. [En línea]. México, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/estatal/cndhe/2017/default.html> [consultado el 30 de junio de 2018]

Número y retribuciones de eventuales del Pleno y Grupos Políticos. [En línea]. España, disponible en: <https://goo.gl/XeWiXo> [consultado el 08 de octubre de 2018]

ONU (1994) *Los Principios relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos*. Resolución aprobada por la Asamblea General el 4 de marzo de 1993 sobre la base del informe de la Tercera Comisión (A/48/632/Add.2). [En línea]. Nueva York, disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/48/134&Lang=S> [consultado el 8 de enero de 2018]

ONU (2016) *La democracia y los Derechos Humanos*. [En línea]. New York, disponible en: <http://www.un.org/es/events/democracyday/2008/pdf/DEMOCRACIAYDERECHOSHUMANOSDEFINITIVO.pdf> [consultado el 09 de enero de 2018]

Organigrama y Competencias del Pleno de Ayuntamiento de Madrid. [En línea]. [En línea]. España, disponible en: <https://goo.gl/UwQktz> [consultado el 06 de octubre de 2018]

Plan de Desarrollo del Estado de México 2017 – 2023 (2018). Publicado en la Gaceta de Gobierno el 15 de marzo de 2018. [En línea]. México, disponible en: <http://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/sites/transparenciafiscal.edomex.gob.mx/files/files/pdf/marco-programatico-presupuestal/PED2017-2023/PED-2017-2023.pdf> [consultado el 25 de junio de 2018]

Plan Estratégico de Derechos Humanos del Ayuntamiento de Madrid 2017 – 2019 (2017). Aprobado el 16 de febrero de 2017 por la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Madrid. [En línea]. España, disponible en http://www.madrid.es/UnidadWeb/Contenidos/Descriptivos/ficheros/PlanDDHH_Madrid.pdf [consultado el 1 de enero de 2018]

Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018 (2013). Publicado en el DOF el 20 de mayo de 2013. [En línea]. México, disponible en: <http://pnd.gob.mx/wp-content/uploads/2013/05/PND.pdf> [consultado el 25 de junio de 2018]

Plan Rector de Gestión 2015 – 2018 de la CODHEM (2015). Aprobado en acuerdo 07/2015-27 por el Consejo Consultivo de la CODHEM. [En línea]. México, disponible en <http://www.codhem.org.mx/localuser/codhem.org/pdfs/planrector1518.pdf> [consultado el 29 de junio de 2018]

PNUD (2009) *Informe sobre Desarrollo Humano Jalisco 2009. Capacidades institucionales para el desarrollo humano local*. [En línea]. México, disponible en: http://hdr.undp.org/sites/default/files/idh_mexico_jalisco_2009.pdf [consultado el 19 de julio de 2018]

Presupuesto General del Ayuntamiento del Madrid. [En línea]. España, disponible en: <https://goo.gl/htnA9K> [consultado el 08 de octubre de 2018]

Programa de Derechos Humanos del Estado de México (2017). Publicado en la Gaceta de Gobierno el 4 de septiembre de 2017. [En línea]. México, disponible en: <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2017/sep047.pdf> [consultado el 28 de junio de 2018]

Programa Nacional de Derechos Humanos 2014 – 2018 (2014). Publicado en el DOF el 30 de abril de 2014. [En línea]. México, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343071&fecha=30/04/2014 [consultado el 25 de junio de 2018]

Recomendación 026/2001 de la CNDH dirigida al Lic. Vicente Fox Quezada (Presidente de México) por el caso de las desapariciones forzadas ocurridas en la década de los 70 y principios de los 80, 27 de noviembre de 2001. [En línea]. México, disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2001/Rec_2001_026.pdf [consultado el 24 de enero de 2019]

Recomendación 22/1992 de la CNDH dirigida al Lic. Ignacio Pichardo Pagaza (Gobernador del Estado de México) por el caso de los trabajadores de la empresa Ford Motor Company, 19 de febrero de 1992. [En línea]. México, disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/1992/Rec_1992_022.pdf [consultado el 24 de enero de 2019] Recomendación 243/1992 de la CNDH dirigida al Lic. Ignacio Pichardo Pagaza (Gobernador del Estado de México) por el caso del señor Silvino Rodríguez Reyes, 25 de noviembre de 1992. [En línea]. México, disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/1992/Rec_1992_243.pdf [consultado el 24 de enero de 2019]

Recomendación 38/2006 de la CNDH dirigida al Lic. Eduardo Medina-Mora Icaza (Secretario de Seguridad Pública Federal), Lic. Enrique Peña Nieto (Gobernador del Estado de México) y Lic. Hipólito Treviño Lecea (Comisionado del Instituto Nacional de Migración) por el caso de los hechos de violencia suscitados los días 3 y 4 de mayo de 2006 en los municipios de Texcoco y San Salvador Atenco, Estado de México, 16 de octubre de 2006. [En línea]. México, disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2006/Rec_2006_038.pdf [consultado el 25 de enero de 2019]

Recomendación 4/1991 de la CNDH dirigida al Lic. Ignacio Pichardo Pagaza (Gobernador del Estado de México) por el caso de la población de Tejupilco, Estado de México, 25 de enero de 1991. [En línea]. México, disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/1991/Rec_1991_004.pdf [consultado el 24 de enero de 2019]

Retribuciones del Alcalde, Concejales y miembros de la Junta de Gobierno. [En línea]. España, disponible en: <https://goo.gl/j4dWaQ> [consultado el 08 de octubre de 2018]

SEGOB-SRE-ACNUDH (2014) *Manual y Protocolo para la elaboración de políticas públicas de Derechos Humanos conforme a los nuevos Principios Constitucionales*. [En línea]. México, disponible en: http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/1093/8/images/Manual_politica_publica_dh.pdf [consultado el 19 de julio de 2018]

Legislación

Acuerdo de 04 de febrero de 2016 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid. [En línea]. España, disponible en: <https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UDCMedios/noticias/2016/02Febrero/04Jueves/AcuerdosJuntadeGobierno/ficheros/Junta%20de%20Gobierno%2004%2002%202016.pdf> [consultado el 05 de octubre de 2018]

Acuerdo de 29 de octubre de 2015 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid de organización y competencias del Área de Gobierno de Participación Ciudadana, Transparencia y Gobierno Abierto. [En línea]. España, disponible en: https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UGDefensorContribuyente/04_Ficheros/ACUERDO%20DE%20COMPETENCIAS.pdf [consultado el 06 de octubre de 2018]

Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento, de fecha 30 de junio de 2015, a propuesta de la Presidenta del Pleno, en relación con la creación de la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones. [En línea]. España, disponible en: https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UDCPleno/CentroDocumentacion/AcuerdosPleno/Corporacion2015-19/2015_06_30_Creaci%C3%B3n_CESR.pdf [consultado el 03 de octubre de 2018]

Acuerdo por el que se crea la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal. Publicado en el DOF el 25 de enero de 1989. [En línea]. México, disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4804096&fecha=25/01/1989 [consultado el 4 de enero de 2018]

Código Federal de Procedimientos Electorales (texto original). Publicada en el DOF el 15 de agosto de 1990. [En línea]. México, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe/COFIPE_orig_15ago90_ima.pdf [consultado el 18 de febrero de 2019]

Constitución Política de la Ciudad de México. Publicada en el Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 5 de febrero de 2017. [En línea]. México, disponible en <http://www.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/59a/588/5d9/59a5885d9b2c7133832865.pdf> [consultado el 20 de junio de 2018]

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada en el DOF el 15 de septiembre de 2017. [En línea]. México, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf [consultado el 1 de enero de 2018]

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Decreto número 72 que reformó, adicionó y derogó diversos libros, títulos, capítulos y secciones, artículos y fracciones de la Constitución del 31 de octubre de 1917; publicado en la Gaceta de Gobierno el 27 de febrero de 1995. [En línea]. México, disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Estado%20de%20Mexico/wo31242.pdf> [consultado el 7 de enero de 2018]

Convención Americana de Derechos Humanos. Celebrada el 22 de noviembre de 1969. [En línea]. San José, disponible en https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf [consultado el 2 de enero de 2018]

Declaración Universal de Derechos Humanos. Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948. [En línea]. París, disponible en http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf [consultado el 2 de enero de 2018]

Decreto 291 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la LOMEM y se reforman diversas disposiciones de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. Publicado en la Gaceta de Gobierno el 6 de agosto de 2009. [En línea]. México, disponible en <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2009/ago063.PDF> [consultado el 7 de enero de 2018]

Decreto 65 por el que se adicionan las fracciones IX bis al artículo 31 y VI bis al artículo 48, el Capítulo Décimo y su denominación al Título IV y los artículos 147 A al 147 E a la LOMEM. Publicado en la Gaceta de Gobierno el 6 de enero de 1995. [En línea]. México, disponible en http://www.contraloriadelpoderlegislativo.gob.mx/LOMEM/Decreto_65.pdf [consultado el 7 de enero de 2018]

Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Publicado en el DOF el 6 de junio de 1990. [En línea]. México, disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4659530&fecha=06/06/1990 [consultado el 5 de enero de 2018]

Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el DOF el 10 de junio de 2011. [En línea]. México, disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011 [consultado el 10 de enero de 2018]

Decreto por el que se reforma el Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el DOF el 28 de enero de 1992. [En línea]. México, disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4646760&fecha=28/01/1992 [consultado el 5 de enero de 2018]

Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el DOF el 13 de septiembre de 1999. [En línea]. México, disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4953799&fecha=13/09/1999 [consultado el 5 de enero de 2018]

Estatuto de la Defensoría de los Derechos Universitarios. Aprobado en sesión del Consejo Universitario el día 29 de mayo de 1985, publicado en la Gaceta de la UNAM el día 3 de junio de 1985. [En línea]. México, disponible en <http://www.ddu.unam.mx/index.php/estatuto-de-la-defensoria-de-los-derechos-universitarios> [consultado el 4 de enero de 2018]

Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local. Publicada en el Boletín Oficial del Estado el 17 de diciembre de 2003. [En línea]. España, disponible en <https://www.boe.es/eli/es/l/2003/12/16/57/con> [consultado el 14 de octubre de 2018]

Ley del Programa de Derechos Humanos del Estado de México. Publicada en la Gaceta de Gobierno el 21 de diciembre de 2016. [En línea]. México, disponible en <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/abr/leyabr048.pdf> [consultado el 29 de junio de 2018]

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (texto original). Publicada en el DOF el 11 de junio de 2009. [En línea]. México, disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=727870&fecha=11/06/2009 [consultado el 18 de febrero de 2019]

Ley que crea la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (Abrogada). Publicada en la Gaceta de Gobierno el 20 de octubre de 1992. [En línea]. México, disponible en <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/abr/leyabr048.pdf> [consultado el 7 de enero de 2018]

Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Defensorías Municipales de Derechos Humanos del Estado de México (Abrogado). Publicado en la Gaceta de Gobierno el 15 de febrero de 2010. [En línea]. México, disponible en <http://www.ipomex.org.mx/ipo/archivos/downloadAttach/62502.web?jsessionid=8723FDC333EB760F6557BE3C3CE1393F> [consultado el 9 de enero de 2018]

Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Defensorías Municipales de Derechos Humanos del Estado de México. Publicado en la Gaceta de Gobierno el 29 de junio de 2017. [En línea]. México, disponible en <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/rgl/vig/rglvig398.pdf> [consultado el 9 de enero de 2018]

Reglamento Orgánico del Gobierno y de la Administración del Ayuntamiento de Madrid (ROGAAM). [En línea]. España, disponible en: <https://goo.gl/jahFtF> [consultado el 08 de octubre de 2018]

Reglamento Orgánico del Pleno del Ayuntamiento de Madrid. Publicada en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid el 29 de junio de 2004. [En línea]. España, disponible en <https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/UDCPleno/CentroDocumentacion/ReglamentoOrganico/ROP%20consolidado%20V3.pdf> [consultado el 15 de octubre de 2018]

Tesis XI.1o.A.T.57 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXXIII, enero de 2011, p. 3225.

Voto particular del Ministro José Ramón Cossío Díaz, en la acción de inconstitucionalidad 32/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVI, septiembre de 2011.

Mesografía

ACNUDH (2015) “México: Una ola de continuas violaciones de derechos humanos ” en *Ofician del Alto Comisionado de Naciones Unidas, México*. [En línea]. México, disponible en: http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=771:mexico-una-ola-de-continuas-violaciones-de-derechos-humanos&Itemid=268 [consultado el 25 de junio de 2018]

Ayuntamiento de Madrid (2017) “Aprobado el Plan Estratégico de Derechos Humanos” en *Portal web del Ayuntamiento de Madrid*. [En línea]. España, disponible en <http://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Actualidad/Noticias/Aprobado-el-Plan-Estrategico-de-Derechos-Humanos?vgnextfmt=default&vgnextoid=59c666396a64a510VgnVCM1000001d4a900aRCRD&vgnextchannel=a12149fa40ec9410VgnVCM100000171f5a0aRCRD> [consultado el 1 de enero de 2017]

Ayuntamiento de Madrid (2018) “Corporación actual del Plano del Ayuntamiento de Madrid” en *Portal web del Ayuntamiento de Madrid*. [En línea]. España, disponible en <https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/El-Ayuntamiento/El-Pleno/Composicion/Corporacion-actual/Corporacion-actual?vgnextfmt=default&vgnextoid=05c4684e57a03110VgnVCM1000000b205a0aRCRD&vgnextchannel=f2b2f3334ed72210VgnVCM2000000c205a0aRCRD> [consultado el 04 de octubre de 2018]

CIDH (2017) “Estadísticas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos” en *Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Estadísticas*. [En línea]. México, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/multimedia/estadisticas/estadisticas.html#por-pais> [consultado el 02 de junio de 2018]

CIDH (2018) “Estadísticas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos” en *Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Estadísticas*. [En línea]. México, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/multimedia/estadisticas/estadisticas.html> [consultado el 02 de junio de 2018]

CNDH (2015) “Entidades federativas mayormente señaladas en los expedientes de queja registrados de la CNDH” en *Comisión Nacional de los Derechos Humanos – México*. [En línea]. México, disponible en: <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=279> [consultado el 18 de enero de 2017]

CNDH (2016) “¿Qué son los derechos humanos?” en *Comisión Nacional de los Derechos Humanos – México*. [En línea]. México, disponible en: http://www.cndh.org.mx/Que_son_Derechos_Humanos [consultado el 19 de mayo de 2019]

CNDH (2017a) “Antecedentes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos” en *Comisión Nacional de los Derechos Humanos – México*. [En línea]. México, disponible en: <http://www.cndh.org.mx/Antecedentes> [consultado el 10 de enero de 2018]

CNDH (2017b) “Informe anual de actividades 2017: III. Grupos en situación de vulnerabilidad y otros temas” en *Comisión Nacional de los Derechos Humanos – México*. [En línea]. México, disponible en: <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=23> [consultado el 03 de octubre de 2016]

CNDH (2018) “Cifras sobre las actividades de la CNDH. Presentación gráfica de mayo” en *Comisión Nacional de los Derechos Humanos – México*. [En línea]. México, disponible en: http://www.cndh.org.mx/Cifras_sobre_actividades_CNDH [consultado el 30 de junio de 2018]

CONAPO (2011a) “Índice de marginación por entidad federativa y municipio 2010” en *Índices de marginación, CONAPO*. [En línea]. México, disponible en: http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Indices_de_Marginacion_2010_por_entidad_federativa_y_municipio [consultado el 21 de julio de 2018]

CONAPO (2011b) “Índice de marginación por localidad 1995 - 2010” en *Datos abiertos del índice de marginación, CONAPO*. [En línea]. México, disponible en: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Datos_Abiertos_del_Indice_de_Marginacion [consultado el 21 de julio de 2018]

CONAPO (2018) “Proyecciones de la Población 2010-2050H” en *México en cifras*. [En línea]. México, disponible en: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones_Datos [consultado el 02 de julio de 2018]

CONEVAL (2016a) “Índice de rezago social 2015 a nivel nacional, estatal y municipal” en *Medición de la pobreza*. [En línea]. México, disponible en: https://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Indice_Rezago_Social_2015.aspx [consultado el 25 de junio de 2018]

CONEVAL (2016b) “Anexo estadístico de pobreza a nivel municipio 2010 y 2015” en *Medición de la pobreza*. [En línea]. México, disponible en: https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/AE_pobreza_municipal.aspx [consultado el 25 de junio de 2018]

CONEVAL (2016c) “La cohesión social: Municipios” en *Medición de la pobreza*. [En línea]. México, disponible en: https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Cohesion_Social.aspx [consultado el 21 de julio de 2018]

CONEVAL (2016c) “Pobreza a nivel municipio 2015: Estado de México” en *Medición de la pobreza*. [En línea]. México, disponible en: https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/EstadodeMexico/Paginas/pobreza_municipal2015.aspx [consultado el 21 de julio de 2018]

CONEVAL (2017) “Anexo estadístico de pobreza en México 2016” en *Medición de la pobreza CONEVAL*. [En línea]. México, disponible en: https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2016.aspx [consultado el 25 de junio de 2018]

CONEVAL (2018) “Glosario” en *Medición de la pobreza*. [En línea]. México, disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx> [consultado el 25 de junio de 2018]

Fundación Acción Pro Derechos Humanos (2011) “El Defensor del Pueblo en España y los Defensores del Pueblo Autonómicos” en *Derechos Humanos*. [En línea]. España, disponible en: <http://www.derechoshumanos.net/instituciones/defensordelpueblo-spain.htm> [consultado el 26 de octubre de 2018]

Gobierno del Estado de México (2018) “Historia del Estado” en *Identidad mexiquense*. [En línea]. México, disponible en: http://edomex.gob.mx/historia_edomex [consultado el 20 de enero de 2019]

IEEM (1996) “Resultados de la elección de Ayuntamientos 1993 por Municipio” en *Instituto Electoral del Estado de México*. [En línea]. México, disponible en: <http://www.ieem.org.mx/numeralia/elecciones/locales/MUN93/AYUXMU93.xlsl> [consultado el 27 de julio de 2018]

IEEM (2009) “Resultados de la elección de Ayuntamientos con base en las actas de computo municipal” en *Instituto Electoral del Estado de México*. [En línea]. México, disponible en: http://www.ieem.org.mx/com2009/final_web/AYUN_2009.xls [consultado el 27 de julio de 2018]

IEEM (2018a) “Resultados de los cómputos de los Consejos Municipales: elección de Ayuntamientos del Estado de México” en *Instituto Electoral del Estado de México*. [En línea]. México, disponible en: http://www.ieem.org.mx/2018/resultados_computos_municipales_2018/index.html [consultado el 27 de julio de 2018]

IEEM (2018b) “Resultados de los cómputos de los Consejos Distritales: elección de Diputados a la LX legislatura del Estado de México” en *Instituto Electoral del Estado de México*. [En línea]. México, disponible en: http://www.ieem.org.mx/2018/resultados_computos_distritales_2018/index.html [consultado el 27 de julio de 2018]

INAFED (2017) “Foro Internacional ‘El Municipio y los Derechos Humanos’: Los gobiernos locales actores clave en políticas públicas en materia de DDHH” en *Gob.mx*. [En línea]. México, disponible en: <https://www.gob.mx/inafed/es/articulos/foro-internacional-el-municipio-y-los-derechos-humanos-los-gobiernos-locales-actores-clave-en-las-politicas-publicas-en-materia-de-ddhh?idiom=es> [consultado el 30 de junio de 2018]

INEGI (2016b) “Extensión territorial de México” en *Cuéntame INEGI*. [En línea]. México, disponible en: <http://cuentame.inegi.org.mx/territorio/extension/default.aspx?tema=T> [consultado el 02 de julio de 2018]

INEGI (2017b) “Catálogo Único de Claves de Áreas Geoestadísticas Estatales, Municipales y Localidades” en *Marco Geoestadístico Nacional INEGI*. [En línea]. México, disponible en: <http://www.inegi.org.mx/geo/contenidos/geoestadistica/CatalogoClaves.aspx> [consultado el 02 de julio de 2018]

OCDE (2015) “Distribución del ingreso y la pobreza” en *Compare su país OCDE*. [En línea]. París, disponible en: <http://www.compareyourcountry.org/inequality?lg=es> [consultado el 25 de junio de 2018]

SEGOB (2017) “El Municipio: Nuevo Actor Clave en la Política de Estado de los Derechos Humanos” en *Gobierno de México*. [En línea]. México, disponible en: <https://www.gob.mx/segob/articulos/el-municipio-nuevo-actor-clave-en-la-politica-de-estado-de-los-derechos-humanos?idiom=es> [consultado el 24 de julio de 2018]