



ANÁLISIS DE GESTIÓN DE LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE JALISCO

Síntesis



Proyecto Vigía Ciudadano del Ombudsman

Sección Jalisco

Diagnóstico de la situación de los Derechos Humanos en el Estado de Jalisco realizado por el **Vigía Ciudadano de Ombudsman-Jalisco**, coordinado por la Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la UNAM con el apoyo de investigadores de la Academia Mexicana de Derechos Humanos e investigadores miembros del Programa Institucional de los Derechos Humanos y de la Paz (ITESO) y del Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo para el Proyecto Vigía Ciudadano del Ombudsman en Jalisco.

Vigía ciudadano de Ombudsman- Jalisco.

Coordinación: Dra. Gloria Ramírez
Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la UNAM/Academia Mexicana de Derechos Humanos

Colaboración:

ITESO, Centro de Justicia para la Paz y Colectivo Ollin AC.

Análisis de gestión de la CEDHJ.



Introducción

El presente estudio forma parte del proyecto el Vigía Ciudadano de Ombudsman- Jalisco, coordinado por la Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la UNAM, con el apoyo de investigadores de la Academia Mexicana de Derechos Humanos e investigadores del Programa Institucional de los Derechos Humanos y de la Paz (ITESO) y del Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo para el Proyecto Vigía Ciudadano del Ombudsman; así como la colaboración de instituciones públicas y privadas, y Organizaciones No Gubernamentales del estado.

En el marco del proyecto, la creación de sinergias resulta fundamental en el amplio camino de fortalecer el respeto y vigencia de los derechos humanos, pero también para el fortalecimiento de Ombudsman como una herramienta de y para la ciudadanía

De esta manera, se realizó el presente análisis de gestión, el cual se basa en una serie de investigaciones, encuestas, monitoreo, análisis de los informes presentados anualmente y seguimiento, en general, del trabajo de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (CEDHJ) así como encuentros con el titular de dicha Comisión y la sociedad civil, seminarios y talleres de trabajo entre los miembros del Vigía ciudadano.

Este documento evalúa aspectos importantes sobre el desempeño de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (CEDHJ). Este análisis, no exhaustivo, comprende las siguientes secciones:

1. Transparencia y presupuesto en la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco.

Esta sección da cuenta del ejercicio que realiza la CEDHJ en relación a la rendición de cuentas. La Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco, en su artículo 3 señala como uno de sus sujetos obligados a la Comisión Estatal de los Derechos Humanos (CEDHJ), por lo que este organismo público debe cumplir las disposiciones de dicha ley, la cual según su artículo 2 tiene como objeto "... garantizar el derecho fundamental de toda persona para conocer el proceso y la toma de decisiones públicas, así como para solicitar, acceder, consultar, recibir, difundir, reproducir y publicar la información pública en posesión de los sujetos obligados".¹

En este marco, resulta fundamental para los Organismos Públicos de Derechos Humanos (OPDH) en general, y particularmente para la CEDHJ tomar como uno de sus ejes de acción el derecho a a la información pública como parte de la transparencia institucional, pues no sólo representa una obligación y responsabilidad de la CEDHJ, sino que puede fungir como un elemento de fortaleza y acercamiento a la ciudadanía.

Ahora bien, la transparencia y acceso a la información deben dirigirse no sólo a dar a conocer información puntual, veraz y de primera mano, sino deben estar fundamentadas en la rendición de cuentas y en el fomento de la participación ciudadana en lo concerniente a las decisiones públicas.

¹ Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco.

Un aspecto fundamental es el presupuesto, el cual lejos de limitarse a mostrar montos, los OPDH deben contribuir a un análisis y planeación rigurosa de su utilización.

En términos formales la transparencia y acceso a la información de la CEDHJ que reflejan en su sitio Web cubre un perfil medio (principalmente comparándola con otros portales como el de la CEDH de Sinaloa y la CDHDF), aglomerando datos sobre el ejercicio del presupuesto por capítulo, el estado de resultado, el balance general y la aplicación del presupuesto por partida. No obstante, la rendición de cuentas y la transparencia van más allá de mostrar datos.

Por su parte, en la actividad presupuestal de la CEDHJ encontramos que hay una distribución errónea del presupuesto pues en el año 2006, casi el 90% es dirigido a cubrir los servicios personales. A continuación se presenta una tabla que da cuenta de tal situación:²

Concepto	Presupuesto autorizado	Porcentaje %
Servicios personales	42,693,474	89,5009
Materiales y suministros	1,085,754	2,2761
Servicios Generales	3,842,584	8,1064
Bienes, muebles e inmuebles	133,867	0,2806
Total	47,701,680	100

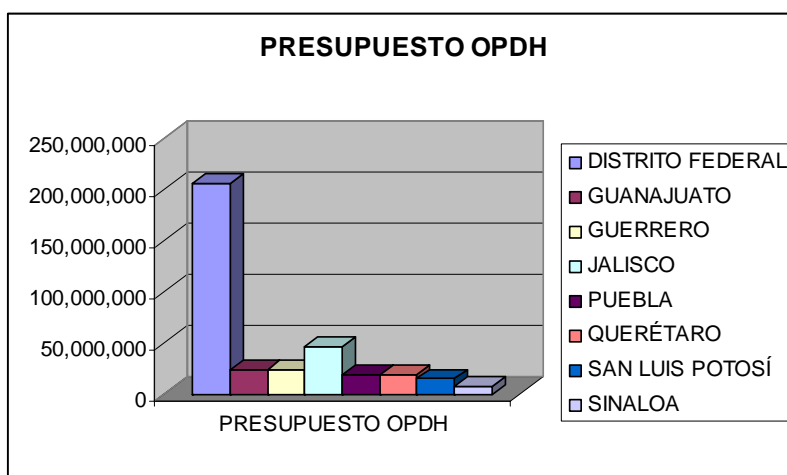
Tabla 1. Presupuesto autorizado para 2006

Si bien los datos anteriores nos dan una visión general del presupuesto otorgado a la CEDHJ no nos permite analizar a detalle las implicaciones del monto otorgado. En este sentido, el Vigía Ciudadano del Ombudsman de la Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH) lleva a cabo una investigación del presupuesto de 8 OPDH (Guerrero, Guanajuato, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Jalisco, Sinaloa y Distrito Federal) del sistema Ombudsman mexicano.

Como se puede apreciar en la gráfica 1, el presupuesto de la CEDHJ es de los más altos, y aún considerando que también es la entidad con mayor número de habitantes, difiere en gran medida del presupuesto otorgado a otros OPDH, a excepción del presupuesto de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), entidad que aglomera el mayor número de habitantes y que tiene un presupuesto mayor (Véase tabla 2).

Ahora bien, convendría realizar el análisis en el ámbito estatal, donde la CEDHJ tiene el presupuesto más alto, principalmente en relación a Sinaloa, cuya Comisión cuenta tan solo con \$7,000,000. En este contexto, cabría profundizar en la estrategia para definir los presupuestos en el ámbito estatal, más allá del número de habitantes, el otorgamiento del presupuesto debe estar fincado en un estudio consciente y crítico de la situación de los derechos humanos en cada entidad. Asimismo, la cantidad asignada para cada rubro debe acompañarse de una visión amplia de las problemáticas de los derechos humanos que prevalecen.

² Los datos fueron tomados de la página WEB de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco: <http://www.cedhj.org.mx/>

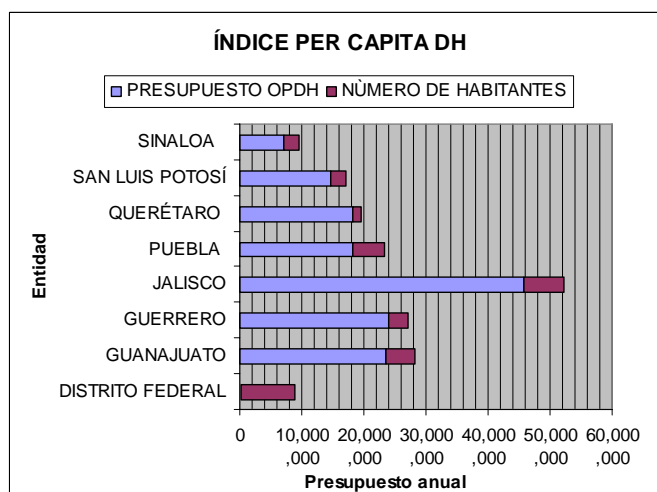


Gráfica 1. Presupuesto OPDH

ENTIDAD	PRESUPUESTO OPDH	NÚMERO DE HABITANTES
DISTRITO FEDERAL	202,897,000	8,605,239
GUANAJUATO	23,478,086	4,663,032
GUERRERO	23,988,000	3,079,649
JALISCO	45,867,000	6,322,002
PUEBLA	18,183,535	5,076,686
QUERÉTARO	18,120,406	1,404,306
SAN LUIS POTOSÍ	14,707,714	2,299,360
SINALOA	7,000,000	2,536,844

Tabla 2. Comparación entre presupuesto OPDH y número de habitantes

En lo referente a la relación que hay entre el número de habitantes y el presupuesto total de la CEDHJ, el Vigía Ciudadano ha construido el *índice per capita de derechos humanos* que permite observar la relación entre el presupuesto otorgado a la CEDHJ y el número de habitantes.



Gráfica 3. Producto per cápita de derechos humanos

ENTIDAD	PRESUPUESTO OPDH	NÚMERO DE HABITANTES	ÍNDICE PER CÁPITA DERECHOS HUMANOS
GUANAJUATO	23.478.086	4.663.032	5.034
GUERRERO	23.988.000	3.079.649	2.787
JALISCO	45.867.000	6.322.002	5.330
PUEBLA	18.183.535	5.076.686	2.113
QUERÉTARO	18.120.406	1.404.306	2.105
SAN LUIS POTOSÍ	14.707.714	2.299.360	1.709
SINALOA	7.000.000	2.536.844	0.813

Tabla 3. Índice per capita de derechos humanos

El índice per capita nos permite saber cuánto cuesta el mantenimiento de la CEDH por habitante (Véase tabla 3). A continuación presentamos una gráfica que compara tanto el presupuesto otorgado a los OPDH objetos del Vigía Ciudadano del Ombudsman, así como el número de habitantes, datos permiten sustentar que para la ciudadanía resulta costoso el mantener la CEDHJ.

2. Educación en derechos humanos y promoción de una cultura de los derechos humanos

Esta sección da cuenta de los resultados de la evaluación de las actividades realizadas por la CEDHJ, a partir de sus informes anuales.

En lo referente al ámbito de educación en derechos humanos, la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco establece en su artículo 7, en sus párrafos VIII y IX como tareas de la Comisión el:

- Promover la divulgación de la cultura de los derechos humanos en todos los niveles de gobierno y entre la población, por medio entre otros, de programas de capacitación en la profesionalización del servicio público, en el sistema educativo, a través de los medios de comunicación masiva y de la publicación de los textos que elabore;
- Prestar apoyo y asesoría técnica en materia de divulgación de los derechos humanos, cuando le sea solicitado por organismos públicos y privados, o por cualquier particular;

De esta manera la Comisión (CEDHJ), presenta dos vertientes de trabajo, a saber: a) la defensa y protección de los derechos fundamentales de las personas, que se cumple a través del trabajo desarrollado por la Dirección de Quejas y las visitadurías generales; y b) la promoción y difusión de una cultura de prevención y respeto a la dignidad e integridad de las personas, mediante la vinculación institucional con diversos organismos públicos, civiles, educativos y con los medios masivos de comunicación, además del estudio, investigación y desarrollo de la cultura de los derechos humanos, así como de interacción con la ciudadanía. Estas tareas están bajo la responsabilidad de la Secretaría Ejecutiva³ en coordinación con la Secretaría Técnica⁴ y la Dirección de Comunicación Social.

³ **Artículo 33 bis de la Ley de la CEDHJ.** El Secretario Ejecutivo coordinará a los capacitadores e investigadores de la institución, los que tendrán las siguientes funciones:

- I. Dar y ofrecer apoyo técnico y de capacitación en materia de derechos humanos, a los miembros de la Comisión, a los organismos civiles y dependencias gubernamentales, así como instituciones educativas, a los particulares, y en general, a quien lo solicite;
- II. Investigar y difundir estudios en materia de derechos humanos;
- III. Analizar situaciones concretas con relación a los derechos humanos y sus planteamientos de solución;
- IV. Realizar actividades para divulgar la cultura de los derechos humanos; y
- V. Las demás que establezca el reglamento interior.

Ahora bien, haciendo un acercamiento comparativo con los organismos públicos de derechos humanos estudiados por el proyecto Vigía Ciudadano del Ombudsman⁵, la CEDHJ cuenta con la agenda de público objetivo más diversificada, ya que en sus acciones de educación y capacitación contempla no solo a niños, adolescentes, sociedad civil, funcionarios públicos, sino al sector militar, a migrantes, a indígenas y otros grupos vulnerables. Por otra parte, las temáticas⁶ que la CEDHJ pone a disposición aparentemente es la más completa de estos ocho organismos públicos. No obstante ello, la mayoría de las veces estas temáticas solo se traducen en pláticas o conferencias, lo que de entrada devalúa la calidad en el impacto que pudiesen tener en los destinatarios.

De acuerdo con el informe de 2006⁷, en ese año se realizaron 9 cursos, 38 talleres y 86 conferencias dirigidos a niños, jóvenes, mujeres y otros grupos vulnerables, que suman 132 actividades de capacitación. En ellas participaron 3 672 personas a través de la gestión de 56 organismos de todos tipos (públicos, civiles y educativos) sobre diversos temas. Estos cursos – talleres han tenido una duración promedio de entre seis y dieciocho horas, lo que se considera no suficiente para consolidar procesos educativos que puedan impactar en la formación de una cultura de convivencia democrática y respetuosa de los derechos humanos. Por otro lado se puede observar la gran brecha existente entre el número de conferencias -que implican un par de horas en un sistema vertical de emisor/receptor- y los cursos que implican un número mayor de horas de duración, lo que muestra el privilegio por la sensibilización más que la formación. En tal sentido el número total de personas beneficiadas se relativiza y deja ver lo endeble y la poca veracidad de la cifra.

En cuanto a organismos públicos se brindaron 7 cursos, 20 talleres y 45 conferencias a organismos públicos con un total de 1745 participantes. En el caso de la capacitación a funcionarios públicos también se evidencia la sensibilización por encima de la formación, lo que es grave, sobretodo si se quiere impactar en políticas públicas. Es imposible presentar una visión de la promoción de una cultura de paz desde las instituciones cuando a los encargados de dirigirlas solo se les brinda pláticas.

En cuanto a la atención a las fuerza armadas, se declara en el más reciente informe que se han desarrollado 5681 actividades con tropas, 329 con oficiales y 86 con jefes, constituyendo un total de 6906. En este caso es muy bueno que se sensibilice al personal operativo (la tropa), pero es necesario desarrollar también una estrategia de formación a oficiales y jefes pues ellos son los que dictan las directrices de actuación del personal operativo en el ejército, específicamente en un contexto como el de Jalisco donde existe una implicación del fenómeno del narcotráfico en la violación de las garantías individuales.

⁴ Artículo 33 de la Ley de la CEDHJ. Del Secretario Técnico. VII. Programar, planear, organizar, coordinar y ejecutar cursos de capacitación que tengan por objeto la promoción y difusión de la cultura de los derechos humanos;

⁵ Estos OPDH estudiados son los de los estados de Puebla, Sinaloa, Guanajuato, Jalisco, Guerrero, Querétaro y Distrito Federal.

⁶ Entre estas temáticas se pueden mencionar: Introducción a los Derechos Humanos y Sistema de Protección no Jurisdiccional, Introducción a los Derechos Humanos, Funciones y Atribuciones de la CEDHJ; Introducción a los Derechos Humanos y Sociedad Civil; Formación de Promotores de los Derechos Humanos; Sistema Nacional de Protección no Jurisdiccional de los Derechos Humanos; Comisión Estatal de Derechos Humanos y Procedimiento de Queja; Derechos Humanos y Seguridad Pública; Derechos Humanos y Policía Preventiva; Derechos y Deberes del Policía; Ética y Valores Humanos; Educación y Derechos Humanos; Derechos Humanos y Tortura; Derechos Humanos del Interno; Legislación Penitenciaria; La CNDH, Comisiones Locales y ONG: Un Diálogo Permanente; La Función y el Papel de las ONG en la Defensa de los Derechos Humanos: Un Esfuerzo Común; Derechos Humanos, Tolerancia Religiosa y la Libertad de Conciencia; Derechos Humanos y la Participación Ciudadana; Derechos Humanos y el Medio Ambiente; Derechos Humanos y la Participación Política; Discriminación y Derechos Humanos; Niños y Niñas Conozcamos nuestros derechos; La familia y los derechos de niños y niñas; Defensa y Protección de los derechos de los niños y las niñas; Derechos de la Mujer; Derechos Humanos y Tercera Edad; Los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad; Derechos Humanos de las personas con VIH o Sida; Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas; Derechos Humanos de los Migrantes; La Familia y el Derecho a la Educación de las Personas con Necesidades Educativas Especiales; La Violencia Familiar, Causas y sus Consecuencias; Las Fuerzas Armadas y los Derechos Humanos; Los Derechos Humanos y el Servicio Público (Taller); Los Derechos Humanos y la Atención a la Salud; Los Derechos Humanos del Paciente; Los Derechos Humanos del Enfermo Mental; Educación en y para el Conflicto; La Mediación como Resolución Alternativa de Conflictos; Resolución no Violenta de Conflictos: en el aula, en la familia y en el servicio público; Recursos Específicos de Atención y Tratamiento a Víctimas de la Violencia Intrafamiliar; Formación de Educadores en Derechos Humanos; Derechos de las y los Jóvenes; Jóvenes y Seguridad Pública; Jóvenes Migrantes; Jóvenes y el Derecho a la Educación.

En el más reciente informe también se declara que se capacitaron a corporaciones de seguridad pública en los siguientes ámbitos: Derechos de los niños y prevención del delito; La función de la policía y los grupos vulnerables; Derechos Humanos y justicia municipal y Derechos Humanos en la procuración de justicia. Sin embargo, dado que no existe, se debería articular un programa más integral de atención a cuerpos policiacos, dado que en los años recientes la mayoría de las recomendaciones han sido dirigidas a las policías municipales.

La estrategia de difusión tiene tres vertientes: por un lado el uso de medios masivos de comunicación para difundir una serie de temáticas, por otro lado la edición de publicaciones, y por último, la información de promoción y defensa realizada a través de los medios electrónicos como el internet, a través del propio sitio web de la Comisión⁸. En materia de publicaciones, en el año 2005 se dio forma a un medio de información institucional: el periódico *DHumanos*. Su objetivo principal –según la Dirección de Comunicación Social- es “difundir, de manera clara y sencilla, las actividades que realiza este organismo en la defensa y protección de los derechos humanos”, en tanto su misión es “crear una conciencia colectiva sobre la importancia en la vida diaria de estos derechos y de la institución que los defiende”. Esta publicación tiene una periodicidad bimestral y un tiraje de 110 mil ejemplares en cada edición. Según la versión oficial una de las características que distingue a esta publicación es la incorporación de diversas opiniones y análisis escritos en su contenido editorial, en donde se ha brindado espacios a académicos, periodistas y miembros de ONG. No obstante no se puede afirmar si esta publicación realmente cumple con este criterio de diversidad de opinión o se convierte en un especie de gaceta informativa de las actividades de la Comisión.

La Comisión también cuenta con un centro de consulta y documentación contenido en la Biblioteca Ponciano Arriaga. En los últimos tres años –según el informe 2006 de la CEDHJ- se han recibido más de dos mil usuarios, de los cuales más de cincuenta por ciento han sido mujeres. Los temas abarcan: derechos humanos de la infancia, las mujeres, los indígenas, los migrantes, los refugiados, los internos en centros de reclusión, los enfermos de VIH/Sida, pacientes hospitalizados, enfermos mentales, discapacitados, personas de la tercera edad, derecho internacional humanitario, origen del ombudsman, historia y fundamentos filosóficos de los derechos humanos, ética médica, violencia intrafamiliar, libertad de expresión, tolerancia religiosa, minorías sexuales, discriminación, pena de muerte, tortura, desapariciones forzadas, actuación de los grupos policiacos, seguridad pública y democracia, entre otros.

En virtud de lo anterior, se puede ver que la comisión no cuenta con un programa integral de formación para educadores, capacitadores o promotores ciudadanos de derechos humanos, que pudiese contener metas a corto y mediano plazo, con fundamento en una visión estratégica que contemplara indicadores de evaluación a la mitad del recorrido en el desarrollo de estos plazos y que a la vez permitiera la evaluación de impacto tomando en cuenta además una perspectiva de género. En tal sentido, esta es una gran tarea pendiente de la CEDHJ. Si bien tiene una agenda amplia en materia de temáticas en educación y promoción, éstas no reúnen los requisitos de duración esenciales para impulsar realmente procesos educativos de formación. La CEDHJ no ha mostrado una presencia mínima en el congreso del estado o en la SEP-Jalisco para impulsar propuestas educativas en derechos humanos en los distintos niveles de formación.

En lo referente a la participación ciudadana en materia de educación y promoción, como producto del Proyecto Omeotéotl de promoción de los derechos sexuales de los jóvenes, en los últimos años se han concretado actividades de vinculación con **14 organismos civiles y con 17 educativos**⁹.

⁸ En el periodo correspondiente a 2006, el conteo automatizado de visitas al sitio institucional de Internet de la CEDHJ registró 361 470 visitas y 5 721 900 consultas; de esta manera, por cada visita realizada se hicieron 15 consultas, en promedio. La cifra de acceso a la página web institucional ha impulsado –según el informe 2006- la innovación y actualización a toda clase de información relacionada con los derechos humanos desde la perspectiva de la Comisión.

⁹ Escuela Normal de Educadores; Iglesia la Luz del Mundo; CUCEA; Asociación Médica de Occidente; Congreso Infantil11, Ignacio Díaz Morales; UdeG Centro Universitario de Ciénega; UdeG Facultad de Psicología; UdeG Preparatoria de Tonalá; Foro sobre Justicia para jóvenes; Grupo de Jóvenes Kjoinonía; UdeG CU Altos; UdeG, Licenciatura de Derecho; Papirolas

Si bien se puede observar una tendencia en la vinculación con organizaciones de la sociedad civil y con instituciones de educación básica, media superior y superior, la CEDHJ puede mejorar en este aspecto estableciendo un programa estratégico de atención al sector educativo que permitiera la incorporación de asignaturas en derechos humanos y educación para la paz en cada uno de estos niveles, además debe involucrar más al sector salud, que es en los espacios donde más son discriminados jóvenes por su orientación o preferencia sexual.

En el 2006 –según el informe- se desarrollaron en conjunto con OSC y academia dos cursos, 17 talleres y 39 conferencias; a las que se suma el registro de 1 847 participantes en las 58 actividades realizadas durante 2006. Una vez más se vislumbra la sensibilización de poco impacto por encima de la formación.

3. Recomendaciones¹⁰ y casos paradigmáticos:

Durante el 2006 fueron emitidas ocho recomendaciones, las cuales dieron resolución a 16 quejas. Estas recomendaciones fueron en relación, casi en su totalidad, a violaciones al que se denomina núcleo duro de los derechos humanos (derechos básicos que no pueden suspenderse ni vulnerarse, incluso, en situaciones excepcionales tales como conflicto armado o conmoción interior, ni invocarse la seguridad nacional o el estado de sitio). Cabe hacer mención que algunos de los hechos comprobados se desarrollaron en periodos anteriores de administración –según se declara- la Comisión decidió emitir las recomendaciones de cualquier manera a la autoridad en turno en dichas dependencias, ello para impulsar los cambios y medidas para prevenir la reincidencia de estas acciones. A primera vista se observa que la CEDHJ es de los Organismos Públicos de Derechos Humanos con el menor número de recomendaciones, pues uno de sus planteamientos es privilegiar la conciliación, no obstante, una recomendación no es solo un señalamiento sino una oportunidad de implementar acciones que lleven a una política pública en determinada temática, en tal sentido habría que cuestionar esta forma de actuación de la CEDHJ. En el 2001 la CEDHJ emitió 7 recomendaciones, en el 2002, cinco; en el 2003 diez y en el 2004 once.

Una debilidad de la CEDHJ se relaciona con su falta de recursos formales y de la construcción de una legitimidad que le ayude a hacer valer sus recomendaciones. La fuerza ética de la Comisión no ha sido, en lo general, suficiente frente al gobierno, no le ha servido para validar sus posturas, y por otro lado, no ha logrado sumar un respaldo ciudadano en torno a su trabajo. Particularmente las recomendaciones del Ombudsman emitidas con relación a violaciones perpetradas por la Procuraduría General de Justicia del Estado (PGJE), que depende directamente del Gobernador, suelen no ser aceptadas o se aceptan y atienden parcialmente, lo cual puede entenderse como una fórmula de respuesta para simular su cumplimiento. Por otro lado, se protege la imagen de los policías, aun a pesar de que existan pruebas que los señalen como presuntos violadores de derechos humanos.

Por otro lado, las recomendaciones que se han atendido por parte de PGJE, han culminado en sanciones muy leves que no representan una real compensación con relación al grado de afectación del quejoso. De relevancia numérica están las quejas por detenciones arbitrarias y de relevancia cualitativa persisten las quejas por tortura.

Colega; Organismos civiles con trabajo con Jóvenes; Instituto de formación filosófica intercongregacional mexicano; Instituto Tepeyac Zapopan; UdeG Licenciatura de Trabajo Social; Universidad Tecnológica de Jalisco; Consejo Pro Derechos Humanos A.C.; Universidad Tecnológica de Jalisco; Consejo Pro Derechos Humanos A.C. de Arandas Jalisco; Colegio Alpes Bugambilias; Red de Jóvenes de Zapopan; Escuela para Padres ECAPAG; USAER 27; Organismo civiles con trabajo en diversidad sexual; Asociación Civil Cien por Jalisco A.C.; Seminario Fulbright Hayss; Expo Gay Guadalajara; Organismos civiles con trabajo en discapacidad; Escuela Normal de Jalisco

¹⁰ Esta sección incorpora el análisis del trabajo *Oídos sordos...a palabras recurrentes* del Mtro. Carlos A. Peralta Varela (Programa Institucional de los Derechos Humanos y de la Paz ITESO) y Francisco Macías Medina, (Coordinador del Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo).

Cuadro 1: Relación de quejas, conciliaciones, recomendaciones y quejas archivadas

Año	Número de quejas	Quejas resueltas	Conciliaciones y recomendaciones	Quejas archivadas ¹¹	Porcentaje de quejas archivadas en relación con las resueltas
2003	2,899	3,014	643 (633+10)	2,030	67.35 %
2004	3,064	2,949	707 (696+11)	2,087	70.76 %
2005	3,129	2,932	572 (558+13)	2,002	68.28 %
2006	2,793	3,155	565 (557+ 8)	-	-

Como puede observarse, las cifras dan cuenta de una importante carga laboral, sin embargo, un porcentaje relevante de las quejas terminan su proceso como “quejas archivadas por diversas causas”, mencionando entre las causas principales: improcedencia, incompetencia y falta de interés. La explicación en torno a este rubro de quejas archivadas debe ampliarse.

El presidente de la CEDHJ, Carlos Manuel Barba García, ha privilegiado las conciliaciones, sobre las recomendaciones. En términos generales el “mecanismo de conciliación” es empleado en asuntos que no impliquen violaciones graves a los derechos y que pueden derivar en el resarcimiento del agravio. En los años recientes, el número de conciliaciones es el siguiente:

Cuadro 4: Orientaciones, conciliaciones y recomendaciones

Año	Orientaciones	Quejas recibidas	Conciliaciones	Recomendaciones
2003	12,326	2,899	633	10
2004	11,029	3,064	696	11
2005	10,173	3,129	557	13
2006	8,298	2,602	3,723	8

Si bien la conciliación es un mecanismo para resolver ágilmente una queja por violación, consideramos que en su uso, deberían existir criterios de aplicación claros y precisos. De llegarse a flexibilizar el uso de la conciliación puede caerse en la salida “fácil”, volviéndose una fórmula complaciente y benévola, que no crea conciencia social. Por ello consideramos que la Comisión podría hacer un esfuerzo por especificar, transparentar y difundir los criterios para resolver quejas por la vía de la conciliación.

Carlos Manuel Barba García, titular de la CEDHJ, afirma que: “cuando una recomendación no es aceptada en su totalidad, equivale al grado máximo de incumplimiento”.¹² Desde esta lógica, puede observarse que durante 2003 la PGJE solo aceptó una recomendación plenamente. El Ombudsman afirmó en su informe: “Es lamentable que la institución encargada de procurar justicia en el estado se muestre reacia a acatar nuestras recomendaciones, cuyo objetivo es contribuir a hacer más eficiente el servicio público y cubrir las exigencias de la población. La insensibilidad hacia el respeto de los derechos humanos que permea algunas áreas de esa institución ha propiciado que sus funcionarios impidan de manera sistemática nuestro trabajo”.¹³

Llama la atención que en las tres recomendaciones vinculadas a la tortura (2004), el concepto por el cual tipifica esa violación es “seguridad personal” (y entre paréntesis la identifica como tortura). Siendo la tortura una violación grave a un derecho y que además está tipificada, ¿Por qué no llamarle por su nombre?.

En el transcurso de 2005 no se emitió recomendación alguna por tortura, a pesar de que llegaron a la Comisión 132 quejas al respecto. Se puede observar que en las dos recomendaciones dirigidas

¹¹ Estas cifras son resultado de la sumatoria de diversos datos aparecidos en las Gacetas de la CEDHJ (2003 – 2006). En el rubro de quejas archivadas, así como en el porcentaje de quejas archivadas, aún no se tiene la información actualizada.

¹² *Mural* (27 de febrero 2004), 10B.

¹³ Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco. *Informe Anual 2003*. (Guadalajara, CEDHJ. 2003), 7.

específicamente a la PGJE, persiste la simulación de acatamiento bajo la fórmula de “aceptación parcial”.

¿Qué pasa con la trascendencia pública de las recomendaciones? ¿Es acaso que las recomendaciones no están adecuadamente motivadas, fundamentadas, o formuladas? Si concedemos que las recomendaciones emitidas en años recientes dan cuenta de violaciones graves a los derechos humanos, surgen debido a torturas, privación de vida y otros casos sumamente relevantes, y si han sido bien formuladas ¿Por qué son pocas las cabalmente aceptadas? La conciliación es una función importante de un OPDH, pero cuando el conciliar implica atenuar los abusos de autoridad y cuerpos de seguridad a ciudadanos y grupos la conciliación pierde su sentido y es necesario hacer uso del recurso recomendatorio.

En general la atención a las recomendaciones puede considerarse pobre. De las cinco recomendaciones emitidas en 2002, solo dos fueron aceptadas (lo cual no implica que fueran cumplidas). Entre 2003 y 2005, solo nueve de 34 recomendaciones (26.47 por ciento), fueron aceptadas sin restricciones, lo cual expresa el poco respeto e interés que las autoridades manifiestan el recurso *extremo* del Ombudsman. La falta de plena atención a sus recomendaciones se vincula a una debilidad estructural. En tal sentido, cabe hacerse la pregunta si ¿Al Ombudsman le falta crear consensos entre los ciudadanos para que las autoridades no puedan eludir el cumplimiento de las recomendaciones?

Casos paradigmáticos

Existen ciertos casos, a partir de los cuales se evidencian violaciones graves a los derechos humanos, así como un claro desencuentro entre el trabajo de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y las políticas que asumió el Estado durante el gobierno de Francisco Javier Ramírez Acuña. Los casos son los siguientes:

a) El caso de la recomendación 21/98.

En enero de 1999 se desató una dura polémica en Jalisco, a partir de la recomendación 21/98, realizada por la CEDHJ sobre un caso de tortura. La recomendación proponía suspender a Enrique Cerón Mejía, Director General de Seguridad Pública del Municipio de Guadalajara, por complicidad en un caso de tortura, siendo entonces presidente municipal Ramírez Acuña. A la CEDHJ se le acusó de defender delincuentes, la recomendación fue menospreciada, no se inició una averiguación por tortura y para cubrir las apariencias se abrió un expediente tratando el caso como lesiones y abusos de autoridad.

b) El 28 de mayo: un caso de tortura masiva

En 2004 abundaron las violaciones a los derechos humanos y prevaleció la impunidad. Tras los episodios del 28 de mayo, mientras que el gobierno mostró imágenes de cómo policías fueron agredidos por un manifestantes, organizaciones de la sociedad civil manifestaron su rechazo ante las violaciones en contra de jóvenes que participaron en una manifestación de altermundistas en el contexto de la Cumbre Unión Europea - América Latina y el Caribe, y en contra de otros que no participaron pero fueron detenidos. La CEDHJ dio seguimiento al caso y emitió algunas opiniones públicas, pero cedió el terreno de la investigación a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

c) PGJE: máxima violadora de los DH en Jalisco

Las quejas terminan su proceso como “quejas archivadas por diversas causas”, mencionando entre las principales improcedencia, incompetencia y falta de interés. La explicación en torno a este rubro de quejas archivadas debe ampliarse. Debería

realizarse una investigación que ayude a dar cuenta de los aspectos específicos por los cuales una persona se desiste de su queja, o por los cuales se decide la incompetencia, en aras de identificar o explicitar rubros para mejorar la eficiencia en la atención de las quejas que llegan a la CEDHJ.

d) Las conciliaciones, una vía de acción práctica

El presidente de la CEDHJ ha privilegiado las conciliaciones por sobre las recomendaciones. En términos generales el mecanismo de conciliación es empleado en asuntos que no impliquen violaciones graves a los derechos y que pueden derivar en el resarcimiento del agravio. Si bien la conciliación es un mecanismo para resolver ágilmente una queja por violación, en su uso deberían existir criterios de aplicación claros y precisos.

e) Las recomendaciones, mecanismo relevante pero poco atendido por la PGJE

El titular de la CEDHJ ha afirmado que cuando una recomendación no es aceptada en su totalidad, equivale al grado máximo de incumplimiento. En general la atención a las recomendaciones puede considerarse pobre. De las cinco recomendaciones emitidas en 2002, dos fueron aceptadas (lo cual no implica que fueran cumplidas). Entre 2003 y 2005, solamente nueve de 34 recomendaciones (26.47%) fueron aceptadas sin restricciones. Falta mayor difusión y debate público de las recomendaciones; al mismo tiempo, la Comisión podría emprender otro tipo de acciones para presionar a las autoridades que no han dado cumplimiento a sus recomendaciones.

5. El papel del Ombudsman frente a los derechos sexuales de los jóvenes¹⁴. Compromiso inicial de Campaña y Estrategias durante 2006.

Este apartado alude a las iniciativas de la CEDHJ para echar andar un proceso de análisis y reflexión sobre juventud y derechos sexuales, para fomentar con ello una cultura de prevención, libertad, equidad y autogestión. El proyecto transita por tres fases que continúan hasta la fecha. La primera fue la conformación y consolidación de la Red estatal de jóvenes para la promoción y defensa de los derechos sexuales, así como de la alianza interinstitucional de apoyo, desde 2003. En un segundo momento se hizo una aproximación diagnóstica a la situación de los derechos sexuales en Jalisco desde 2004. Y finalmente se establecieron estrategias de acción derivadas del diagnóstico para iniciar su ejecución a partir de 2005. La participación de la CEDHJ en esta propuesta, impulsada desde la sociedad civil, para ir conformando un frente interinstitucional e intersectorial en pro de la promoción y defensa de los derechos sexuales de jóvenes en Jalisco, se ha dado en un contexto de movimientos encontrados entre distintos sectores de la población, y ante la influencia de grupos conservadores.

6. Participación de la sociedad civil y relaciones con la CEDHJ,

Participación ciudadana y perfil del Ombudsman por la sociedad civil de Jalisco. Esta sección da cuenta de la vinculación y relación que existe entre la sociedad civil organizada (ONG) y el ombudsman estatal, a través de la presentación de los resultados de una serie de encuestas realizadas a quince organizaciones civiles. Incorporación del proyecto sobre derechos sexuales a las instancias responsables de promoverlos y posicionar el tema en la agenda interna de la Comisión, con el fin de aprovechar recursos y esfuerzos institucionales en el abordaje de este tema. Dentro de las estrategias de la campaña se realiza un diagnóstico participativo y se da cuenta de los resultados obtenidos y el papel del Ombudsman.

Para este apartado, el instrumento de análisis abarcó los siguientes temas: 1. Comunicación e información de la CEDHJ y las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) e instituciones

¹⁴ Esta información forma parte del trabajo realizado por Francisco Javier Pérez Chagollán, Director General Colectivo Ollin AC y coordinador general del proyecto "Promoción y defensa de los derechos sexuales de jóvenes en Jalisco" desde 2004, para el proyecto Vigía Ciudadano del Ombudsman.

académicas de derechos humanos; 2. Participación de las ONG o instituciones académicas especializadas en derechos humanos en la elección del presidente de la CEDHJ; 3. Participación de las ONG de derechos humanos en la elección de los consejeros de la Comisión; 4. Presentación de quejas y denuncias de casos y/o seguimiento de recomendaciones; 5. Colaboración en actividades educativas o de promoción de una cultura de los derechos humanos; 6. Consideración de los instrumentos internacionales por parte de la CEDHS; y 7. Otros temas.

Los resultados del estudio, que comprendió a organizaciones civiles y sociales de Jalisco; ofrece una reveladora aproximación al estado actual que guarda la relación entre la CEDHJ y las organizaciones no gubernamentales. El análisis de esta información es meramente descriptivo, el cual pretende explicar el comportamiento de los datos arrojados en el cuestionario. A continuación se exponen los resultados.

RESULTADOS: En relación a los resultados de la investigación el 73%, las organizaciones cuentan con un convenio y colaboración conjunta con la CEDHJ. De las organizaciones que cuentan con algún tipo de convenio, el contacto ha sido en el 82% con la Secretaría Ejecutiva, y el 18% con la Dirección de Comunicación Social. El resto de ONG, 20% manifestó no tener convenios, el 7% no sabe.

Sobre el intercambio de comunicación e información entre la CEDHJ y las ONG, el 66% responde que sí realiza dicho intercambio, el 27% no y el 7% no sabe. En el caso de recibir información por parte de la CEDHJ, el 73% dice que sí obtienen información, el 27% responde que no. El 40% de las ONG han sostenido encuentros con el titular de la CEDHJ, el 60% no lo ha hecho.

En Jalisco, las organizaciones que presentaron propuestas para el cargo de Presidente de la Comisión, representa un 16%, mientras que el 86% afirma no haberlo hecho; de los candidatos propuestos ninguno fue electo. Al preguntar si consideran que el proceso de selección cumple con el principio de transparencia sólo un 7% responde afirmativamente, el 36% dice que no y el 57% no sabe. Sobre el principio de imparcialidad el 43% considera que no se cumplió, el 57% no sabe. Las ONG consideran que el proceso de elección se apegó a la normatividad en el 46% de los casos, el 54% respondió que no.

En referencia a postular Consejeros, lo realizaron en un 63% de los casos, el 31% no y el resto desconoce si lo hicieron, de las postulaciones, un 62% dice que fueron aceptadas, el 38% responde que no, el resto no sabe. Consideran que hubo transparencia en un 42%, el 25% dice que no la hubo y el 33% no sabe, de la imparcialidad opinan que el proceso la tuvo en un 38%, 31% dice que no y el otro 31% no sabe. Consideran que si cumplieron con la normatividad en el 42% de los casos, el 8% responde que no y el 50% no sabe.

Al preguntar si consideran necesario modificar las normas para que quede asentada la posibilidad de que las ONG puedan postular candidatos/as a Consejeros /as, el 54% responde que sí, el 46 % que no.

De las organizaciones que han presentado quejas por alguna violación a los derechos humanos de parte de algún funcionario público el 33% responde que sí han presentado alguna queja, el 59% que no y el 8% no saben.

De las quejas que procedieron, éstas recibieron una recomendación por parte de la CEDHJ, el 11% sí tiene recomendación, el 67% no y el 22% no sabe.

Al preguntarles sobre el programa educativo de la CEDHJ, el 25% participó en los cursos que ofrece la Comisión, mientras que el 67% reconoce que no, y el 8% no sabe. El 17% sabe de los programas educativos de la misma, el 75% los desconoce y el 8% no sabe. Para el 27% la Comisión sí contribuye en la cultura de los derechos humanos, el 37% no lo cree así y el 36% no sabe.

Asimismo se les preguntó a las ONG si consideran que la CEDHJ impulsa el cumplimiento dentro del Estado de Jalisco de las convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por

México en materia de derechos humanos, el 42% de las ONG perciben que la CEDHJ sí los promueve como parte de su trabajo, el 50% no cree que así sea y el 8% no sabe,

También se les preguntó a las ONG si existe algún informe especial o asunto particular que su organización haya desarrollado, tratado o establecido con o sobre la CEDHJ, respondieron que no en un 73%, el 18% dice que sí, y el 9% no sabe.

Las organizaciones tienen una agenda de trabajo local en el 67% de los casos, el 33% no cuenta con ella.

Una vez analizados los resultados del cuestionario aplicado a ONG, podemos señalar, de forma general, que a la mayoría de las ONG les preocupa el desempeño del *Ombudsman* de Jalisco ha por el bajo perfil de ha mostrado, es claro que del análisis de quejas y casos, así como de las actividades educativas y de difusión se concluya que la Comisión se está volviendo cada vez menos operante. Es decir, resuelve más por vía de la canalización a otras instituciones y de la conciliación, que de su actuar puntual y perseverante. Perciben que la Comisión aprovecha el desconocimiento de la población en cuanto a las instancias a las que puede recurrir para acceder a la justicia, de tal suerte que deja de lado la posibilidad de modificar las actuaciones de los órganos de justicia.

Se encuentra también la necesidad de continuar con la observancia clínica al Ombudsman de Jalisco, de su actuar frente a las autoridades públicas, a la detección de violaciones, la recomendación de sanciones a las acciones violatorias a derechos humanos, de la reparación del daño integral para las víctimas y para la sociedad, lo que incluye las propuestas para las medidas de no repetición, por medio de recomendaciones que modifiquen las estructuras del gobierno, cumpliendo con su papel de defensor del pueblo.

Con la finalidad de que exista congruencia en el actuar institucional respecto a la promoción y defensa general de los derechos humanos, se requiere la capacitación de los mandos medios de la CEDHJ en esta materia, para que tengan la sensibilidad de entender que no sólo el marco general de los mismos, sino de los derechos específicos sobre derechos sexuales y reproductivos, al ser parte de la integralidad humana.

Al mismo tiempo, es urgente que la CEDHJ encuentre en la sociedad el respaldo necesario para que se fortalezca su calidad moral y ello se refleje en el impacto que sus declaraciones, acciones y recomendaciones para la promoción de los derechos humanos en Jalisco.